



15 | 2011

64. Jg., 31.–33. KW, 19. August 2011

ifo Schnelldienst

Zur Diskussion gestellt

Philipp Rösler, Rolf Peffekoven

- Steuerreform: Trotz Aufschwung kein Spielraum für Einkommensteuersenkungen?

Kommentar

Markus Ferber

- Die Neuordnung der Europäischen Aufsichtsstruktur

Joachim Weeber

- Rechtliche Vorgaben vs. wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten am Beispiel der europäischen Schuldenkrise

Daten und Prognosen

Sebastian Benz, Joachim Karl und Erdal Yalcin

- UNCTAD World Investment Report 2011: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen

Stefan Sauer

- Großhandel: Steigende Umsätze und schwungvolle Investitionsdynamik

Ludwig Dorffmeister und Erich Gluch

- Europäischer Wohnungsbau: Moderate Belebung nach dramatischem Einbruch

Annette Weichselberger

- Westdeutsche Industrie: Rege Investitionstätigkeit im Jahr 2011

Im Blickpunkt

Darko Jus und Jana Lippelt

- Kurz zum Klima: Staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen

ifo Schnelldienst ISSN 0018-974 X

Herausgeber: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.,
Poschingerstraße 5, 81679 München, Postfach 86 04 60, 81631 München,
Telefon (089) 92 24-0, Telefax (089) 98 53 69, E-Mail: ifo@ifo.de.

Redaktion: Dr. Marga Jennewein.

Redaktionskomitee: Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn, Dr. Christa Hainz, Annette Marquardt, Dr. Chang Woon Nam,
Dr. Gernot Nerb, Dr. Wolfgang Ochel.

Vertrieb: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Erscheinungsweise: zweimal monatlich.

Bezugspreis jährlich:

Institutionen EUR 225,-

Einzelpersonen EUR 96,-

Studenten EUR 48,-

Preis des Einzelheftes: EUR 10,-

jeweils zuzüglich Versandkosten.

Layout: Pro Design.

Satz: ifo Institut für Wirtschaftsforschung e.V.

Druck: Majer & Finckh, Stockdorf.

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise):

nur mit Quellenangabe und gegen Einsendung eines Belegexemplars.

Zur Diskussion gestellt

Steuerreform: Trotz Aufschwung kein Spielraum für Einkommensteuersenkungen?

3

Im Koalitionsvertrag vom November 2009 wurden Steuersenkungen versprochen. Die Steuerschätzung vom Mai 2011 ging von deutlichen Steuermehreinnahmen bis 2015 aus. Gibt es angesichts der Haushaltssituation dennoch keinen Spielraum für Steuersenkungen? *Philipp Rösler*, Bundesminister für Wirtschaft und Technologie, sieht durch die bereits jetzt schon erreichten Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung Möglichkeiten, den Koalitionsbeschluss, zum 1. Januar 2013 die niedrigen und mittleren Einkommen steuerlich zu entlasten, umzusetzen. Dies sei nicht nur haushaltspolitisch verantwortungsvoll, sondern auch wachstumspolitisch erforderlich. *Rolf Peffekoven*, Universität Mainz, unterstreicht, dass Steuersenkungen nicht im Widerspruch zur Konsolidierung stehen müssen. Konsolidierung könne grundsätzlich immer sowohl über Steuermehreinnahmen als auch über Minderausgaben erreicht werden. Insoweit gebe es keinen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Steuersenkungen und Konsolidierung.

Kommentar

Die Neuordnung der Europäischen Aufsichtsstruktur

9

Markus Ferber

In seinem Beitrag stellt *Markus Ferber*, MdEP, CSU-Europagruppe, die Prinzipien der Neuordnung der EU-Finanzmarktaufsicht vor.

Rechtliche Vorgaben vs. wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten am Beispiel der europäischen Schuldenkrise

14

Joachim Weeber

Joachim Weeber, Fachhochschule Nordakademie, Elmshorn, geht am Beispiel der Finanz- und Lohnpolitik der Frage nach, inwieweit sich die drohende Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedstaaten der Eurozone und die Gefährdung des Bestands der Währungsunion ungenügenden rechtlichen Rahmenbedingungen oder zwingenden wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten verdanken.

Daten und Prognosen

UNCTAD World Investment Report 2011: Die Entwicklung ausländischer Direktinvestitionen

21

Sebastian Benz, Joachim Karl und Erdal Yalcin

Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) wird seit mehr als 30 Jahren durch die UNCTAD beobachtet und analysiert. Aktuelle globale Entwicklungen werden im jährlich erscheinenden World Investment Report (WIR), der am ifo Institut präsentiert wird, beschrieben. Der Beitrag fasst die aktuellen Trends des WIR 2011 zusammen und erläutert insbesondere die veränderte Bedeutung der Schwellen- und Entwicklungsländer als Zielort und Quelle von FDI. Während im vergangenen Jahr die Industrienationen den Abwärtstrend von FDI-Zuflüssen stoppen konnten, verzeichneten Entwicklungs- und Schwellenländer im Jahr 2010 einen deutlichen Zustrom von FDI und attrahierten gemeinsam erstmals mehr als die Hälfte aller FDI-Zuflüsse. Die wirtschaftliche Dynamik in diesen Ländern erweist sich als Antriebsmotor für weltweite Investitionen und zugleich als wichtige Quelle für die globale konjunkturelle Erholung. Innerhalb dieser Ländergruppen zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede.

Großhandel: Steigende Umsätze und schwungvolle Investitionsdynamik 32

Stefan Sauer

Der Großhandel hat sich vom nachfragebedingten Einbruch der Umsätze während der Wirtschaftskrise wieder spürbar erholt. Im Rahmen der ifo Investitionserhebung für den Handel wurden die Großhandelsfirmen nach der Entwicklung ihrer Umsätze, der Mitarbeiterzahl sowie ihrer Investitionsausgaben im laufenden Jahr befragt. Den Ergebnissen der Umfrage zufolge geht die Mehrheit der Großhändler angesichts reger Nachfrage von einem weiteren Umsatzplus für 2011 aus. Die Unternehmen beabsichtigen zudem, mehr Mitarbeiter einzustellen. Des Weiteren sollen die Ausgaben sowohl für Bauten als auch für Ausrüstungen im Vergleich zum Vorjahr aufgestockt werden. Insgesamt ist im Jahr 2011 ein deutlicher Anstieg der Investitionen im Großhandel zu erwarten.

Europäischer Wohnungsbau: Moderate Belegung nach dramatischem Einbruch

Ausgewählte Ergebnisse der Euroconstruct-Sommerkonferenz 2011 36

Ludwig Dorffmeister und Erich Gluch

Nach einem dramatischen Einbruch wird sich der europäische Wohnungsbau ab diesem Jahr wieder etwas beleben. Auf einen Anstieg von knapp 2% im Jahr 2011 dürften Zuwächse von etwa 2½% 2012 bzw. von rund 3% 2013 folgen. Zu diesem Ergebnis kamen die Experten der Euroconstruct-Gruppe auf ihrer Sommer-Konferenz in Helsinki. Dabei dürften die Wohnungsbauaktivitäten ganz klar von den Bestandsmaßnahmen dominiert werden. Bei den Wohnungsfertigstellungen dürfte erst in diesem Jahr mit knapp 1,43 Mill. Wohneinheiten der Tiefpunkt erreicht werden; 2013 wird voraussichtlich wieder die Marke von 1,5 Mill. Fertigstellungen übertroffen werden.

Westdeutsche Industrie: Rege Investitionstätigkeit im Jahr 2011 43

Annette Weichselberger

Die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes wollen nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests 2011 rund 14% mehr in neue Bauten und Ausrüstungsgüter investieren als im vergangenen Jahr. Im Jahr 2010 dürften sich die Investitionen auf dem Vorjahresniveau bewegt haben. Fast alle Branchen haben eine Anhebung ihrer Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter geplant. Die Unternehmen wollen in diesem Jahr verstärkt in Erweiterungen investieren, vor allem um die Produktpalette zu ändern bzw. auszuweiten. An zweiter Stelle stehen Ersatzbeschaffungen. Rationalisierungsinvestitionen haben im Laufe der letzten Jahren spürbar an Bedeutung verloren, nur noch jedes zehnte westdeutsche Industrieunternehmen will in diesem Jahr vorrangig in Rationalisierungsmaßnahmen investieren.

Im Blickpunkt

Kurz zum Klima: Staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen 48

Darko Jus und Jana Lippelt

Kraftstoffpreise werden weltweit maßgeblich durch Staatseingriffe in Form von Steuern und Subventionen beeinflusst. Die meisten Staaten haben mittlerweile Steuern implementiert, und nur noch wenige, vor allem einige erdölexportierende Länder, subventionieren Kraftstoffe. Jedoch geht auch in diesen Ländern der Trend immer stärker zur Abschaffung der überaus teuren Subventionen. Der Beitrag gibt einen Überblick über die Gründe der staatlichen Eingriffe in die Preisbildung und zeigt, welche Staaten Kraftstoffe besteuern und welche sie subventionieren.

Steuerreform: Trotz Aufschwung kein Spielraum für Einkommensteuersenkungen?

Im Koalitionsvertrag vom November 2009 wurden Steuersenkungen versprochen. Vor allem sollte durch eine Einkommensteuerreform die »kalte Progression« abgebaut werden. Die Steuerschätzung vom Mai 2011 ging von deutlichen Steuermehreinnahmen bis 2015 aus. Gibt es angesichts der Haushaltssituation dennoch keinen Spielraum für Steuersenkungen?

Steuerreform: Trotz Aufschwung kein Spielraum für Einkommensteuersenkungen?

Der kräftige Aufschwung geht mit leicht verminderter Geschwindigkeit in sein drittes Jahr. Die deutsche Wirtschaft hat sich nach der Wirtschafts- und Finanzkrise weit schneller erholt als erwartet. Innerhalb von nur zwei Jahren wurde die krisenbedingte Wachstumslücke nahezu geschlossen. Durch die notwendigen Stabilisierungsmaßnahmen ist allerdings die gesamtstaatliche Schuldenstandsquote von 66% des Bruttoinlandsprodukts im Jahr 2008 auf 83,2% im Jahr 2010 angewachsen. Durch die gute wirtschaftliche Entwicklung ist 2011 erfreulicherweise ein Rückgang auf 80% zu erwarten.

Die aktuelle Staatschuldenkrise im Euro-Raum macht überdeutlich, wie wichtig die fiskalische und wirtschaftspolitische Glaubwürdigkeit von Staaten ist. Als Stabilitätsanker der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion steht Deutschland dabei in einer besonderen Pflicht. Auch deshalb hat die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nicht nur für den Finanzminister, sondern ganz genauso für mich höchste Priorität.

Ein zentrales Element für nachhaltige und generationengerechte öffentliche Finanzen ist die deutsche Schuldenregel. Sie gibt einen Abbaupfad für die Defizite vor und lässt über die normalen Konjunkturschwankungen hinweg nur eine eng begrenzte strukturelle Neuverschuldung zu, so dass wir das Ziel eines annähernd ausgeglichenen Haushalts erreichen. So wissen die Kapitalmärkte, dass wir unsere Finanzen auch in der langen Frist fest im Griff haben. Das ist ein wichtiger Grund dafür, dass Deutschland im europäischen Vergleich die niedrigsten Zin-

sen auf seine Staatsanleihen bezahlen muss. Diese Glaubwürdigkeit gilt es zu stärken.

Strategien für die Haushaltskonsolidierung

Für die Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit der öffentlichen Hand ist das Verhältnis von Schulden und Wirtschaftsleistung entscheidend. Eine nachhaltige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte erfordert deshalb mehr als reine Kameralistik. Sie muss vielmehr die dynamische Entwicklung von Zähler und Nenner der Schuldenstandsquote im Blick haben. Einnahmen und Ausgaben des Staates sind so auszurichten, dass sie die langfristigen Wachstumsgrundlagen der Volkswirtschaft stärken.

Hierfür gibt es keine eindimensionalen Lösungen. Die Beispiele erfolgreicher Sanierungen von Staatsfinanzen weisen allerdings große Gemeinsamkeiten auf. Belgien in den späten 90er Jahren, die Vereinigten Staaten in der zweiten Legislatur von Bill Clinton und in jüngerer Zeit Schweden: In allen Fällen stand eine kräftige Reduzierung der Ausgabenquote des Staates im Vordergrund, während gleichzeitig eine wachstumsfreundliche Wirtschaftspolitik betrieben wurde. Sanierungsversuche, die unter Vernachlässigung der dynamischen Wachstumseffekte primär auf eine Erhöhung der staatlichen Einnahmenquote setzten, schlugen dagegen fehl.

Die Erfolgchancen einer Konsolidierung stehen offensichtlich sogar besser, wenn im Zuge der Konsolidierung die Abgaben gesenkt werden, wie eine Untersuchung von Wagschal 2005 für die Bertelsmann-



Philipp Rösler*

Copyright: REGIERUNGonline/Chaperon

* Dr. Philipp Rösler ist Bundesminister für Wirtschaft und Technologie.

Stiftung gezeigt hat. Dies erklärt sich nicht zuletzt mit nicht-keynesianischen Effekten. Eine sparsame Haushaltsführung stärkt das Vertrauen von Wirtschaft und Verbrauchern in eine dauerhaft niedrigere Belastung mit Steuern und Abgaben und führt so zu mehr Investitionen und Wachstum.

Der Einfluss von Steuersenkungen

Empirische Studien zeigen, dass Einkommensteuerentlastungen nicht nur in der kurzen Frist positiv auf Wachstum und Beschäftigung wirken. Der positive Wachstumseffekt hält auch dauerhaft an, denn er wirkt mobilisierend auf das Arbeitsangebot und löst Investitionen aus, die ihrerseits ein höheres Produktionsniveau ermöglichen. Dieser dauerhafte Wachstumseffekt ist gerade auch für die Finanzpolitik höchst willkommen.

Weil Steuersenkungen neben der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des Standorts vor allem die Binnenkonjunktur stärken, machen sie die Volkswirtschaft zudem weniger abhängig von den Schwankungen der Weltwirtschaft.

Nicht zuletzt sind Steuersenkungen gerade in Zeiten, in denen der Konsolidierungsdruck geringer zu werden scheint, ein wichtiges Instrument, um die Ausgabendisziplin aufrecht zu erhalten. Die erforderliche strukturelle und qualitative Konsolidierung der öffentlichen Haushalte darf nicht durch immer neue Begehrlichkeiten an den Staat ausgehöhlt werden. Auch die Steuerzahler von morgen haben einen Anspruch darauf, dass die staatlichen Mittel heute effizient und vor allem langfristig orientiert verwendet werden.

Konsolidierungspolitik und Entlastung

Auf der Ausgabenseite hat die Bundesregierung im Frühjahr 2010 mit dem Zukunftspaket ein ganzes Bündel von Maßnahmen vorgelegt, die den Bundeshaushalt in den Jahren 2011 bis 2014 um mehr als 80 Mrd. Euro entlasten werden sollen. Bereits mit der Koalitionsvereinbarung im Herbst 2009 wurden zudem die »goldenen Regeln« für die Finanzpolitik definiert. Sämtliche staatlich übernommenen Aufgaben kommen auf den Prüfstand und dem Ausgabenwachstum werden strikte Grenzen vorgegeben. Investitionen, die langfristig das Wachstum – und damit auch die künftige Steuerbasis – stärken, bleiben vom Sparkurs ausdrücklich ausgenommen. Deshalb haben wir insbesondere die Mittel für Bildung und Forschung kräftig erhöht.

Auf der Einnahmenseite steht die Umsetzung des Koalitionsvertrages aufgrund der krisenbedingten Sonderlasten bislang weitgehend aus. Infolge der positiven Entwicklung der Konjunktur wurden die Rekorderlöse des Jahres 2008 im ersten Halbjahr 2011 schon wieder deutlich über-

troffen. Gerade im Lichte der gestiegenen Unsicherheiten im konjunkturellen Umfeld kann eine Entlastung bei Steuern und Abgaben helfen, die wirtschaftliche Entwicklung auf ein breiteres Fundament zu stellen. Die OECD hat erst vor kurzem darauf hingewiesen, dass die Belastung jedes zusätzlich verdienten Euro mit Steuern und Abgaben in Deutschland im OECD-Vergleich überdurchschnittlich hoch ist. Auch die EU hat Deutschland aufgefordert, das Problem der hohen Steuer- und Abgabenlast anzugehen. Angesichts des verstärkten Preisauftriebs können Steuerentlastungen auch dazu beitragen, dass es nicht zu einer Lohn-Preis-Spirale kommt, indem sie die verfügbaren Einkommen erhöhen und so etwas Druck aus den Tarifverhandlungen nehmen.

Mit einer gezielten Entlastungslösung können wir also mehrere Ziele miteinander verknüpfen. Zu einer Verbesserung der steuerpolitischen Rahmenbedingungen gehört neben Entlastungen auch die Beseitigung von Missständen und Fehlanreizen in unserem Steuersystem. Ich denke hier vor allem an die Bezieher kleinerer Einkommen, bei denen durch die Kombination einsetzender Steuerlast und steigender Transferenzugsrate effektiv zu wenig von ihrer zusätzlichen Leistung ankommt.

Ein zentrales Element hierbei ist die Korrektur der kalten Progression. Dazu haben nicht zuletzt auch die mit der Gemeinschaftsdiagnose betreuten Wirtschaftsforschungsinstitute in ihrem Frühjahrgutachten aufgefordert. Für mich ist es ein Gebot der Steuergerechtigkeit, wenn der Staat auf »windfall profits« verzichtet, die nichts mit der realen Einkommensentwicklung zu tun haben. Wenn Tarifkorrekturen unterbleiben, wirkt die hohe Belastung von jedem zusätzlich verdienten Euro auf Dauer leistungsschädlich. Schleichende Steuererhöhungen durch die kalte Progression sind auch eine Belastung für die Binnenkonjunktur, denn sie entziehen den Bürgern Kaufkraft und lähmen die Investitionskraft von Personenunternehmen.

Hier wird unser Entlastungsvorschlag ansetzen, wie wir es bereits im Koalitionsvertrag beschlossen haben. Dass Steuerentlastungen nur denjenigen Menschen zu Gute kommen, die Steuern zahlen, liegt auf der Hand. Ziel ist aber insbesondere die Entlastung der Leistungsträger und damit derjenigen, die über ihr Arbeitseinkommen oder als Personenunternehmer einen erheblichen Teil der Finanzierung des Staates schultern. Aber auch diejenigen Arbeitnehmer, die aufgrund von Freibeträgen nicht der Einkommensteuer unterliegen, werden ab dem kommenden Jahr über eine Senkung der Beiträge zu den Sozialversicherungen von der guten Entwicklung der öffentlichen Gesamteinnahmen profitieren.

Für mich geht es beim Thema Steuerentlastungen darüber hinaus auch um eine grundsätzliche Frage: Soll der

Staat entscheiden, was die Leute mit ihrem Geld machen – oder überlassen wir diese Entscheidung den Menschen selbst? Mit jedem Euro, den die Bürger von ihrem erarbeiteten Einkommen behalten, weil ihn der Staat nicht durch Steuern entzieht, wird auch ein Stück Selbstbestimmung und Eigenverantwortung erhalten. Und alle Erfahrung lehrt, dass die Menschen sehr viel besser für sich selbst entscheiden können als ein bevormundender Staat.

Spielraum für Steuerentlastungen

Der Ansatz, die Haushaltskonsolidierung mit einer wachstumsorientierten Politik zu verbinden, war erfolgreich. Damit haben wir es erreicht, dass die aktuelle Finanzplanung einen deutlichen Sicherheitsabstand zur gesetzlichen Kreditobergrenze ausweist. Mit dem Wachstumspfad haben sich die Steuereinnahmen wesentlich positiver entwickelt als zunächst gedacht. Laut der Steuerschätzung vom Mai 2011 wird der Staat auf allen drei Ebenen bis einschließlich 2014 insgesamt 135 Mrd. Euro mehr einnehmen, als noch im letzten Jahr erwartet. Im ersten Halbjahr 2011 lagen die Einnahmen von Bund und Ländern insgesamt um über 9%, d.h. knapp 22 Mrd. Euro über dem Ergebnis des Vorjahreszeitraums. Sie übertrafen damit auch die Einnahmen, die in der ersten Jahreshälfte des Rekordjahrs 2008 erzielt wurden, um ungefähr 7 Mrd. Euro. Es zeichnet sich damit ab, dass die Ergebnisse des Arbeitskreises »Steuerschätzungen« vom Mai bei der nächsten Schätzung im November erneut nach oben korrigiert werden. Dies gilt auch, wenn das Wachstum etwas ruhiger verläuft, wie es sich aktuell abzeichnet.

Auch auf den anderen staatlichen Ebenen machen sich die höheren Steuereinnahmen deutlich bemerkbar. Die Finanzsituation von Ländern und Kommunen ist besser als die des Bundes. Die Gemeindeebene insgesamt wird im kommenden Jahr voraussichtlich sogar wieder einen Überschuss erreichen – wenn auch mit erheblichen Unterschieden zwischen den einzelnen Kommunen –, und die Länderebene wird nach den aktuellen Planungen ihre Defizite bis 2015 fast vollständig abbauen können. Auf gesamtstaatlicher Ebene wird die Maastricht-Defizitgrenze von 3% des Bruttoinlandsprodukts bereits in diesem Jahr kräftig unterschritten.

Ein erheblicher Teil der Steuermehreinnahmen auf Bundesebene wird für die Reduzierung der Nettokreditaufnahme verwendet werden. Das entspricht den goldenen Regeln der Koalitionsvereinbarung und ist im Finanzplan umgesetzt. Gleichzeitig finanziert der Bund damit Mehrausgaben für die Energiewende. Die Ausgaben für Bildung und Forschung sowie Hochschulen werden im Zuge der wachstumsorientierten Prioritätensetzung des Bundes erhöht.

Damit bleibt auch das Thema der Ausgabenreduzierung durch Subventionsabbau auf der Agenda. Ich freue mich in diesem Kontext über das Angebot der deutschen Wirtschaft, speziell des Deutschen Industrie- und Handelskammertages, Steuerentlastungen über den Verzicht auf Subventionen mittragen zu wollen.

Die bereits jetzt erreichten Fortschritte bei der Haushaltskonsolidierung sind beachtlich. Sie sind zudem kein temporäres Phänomen, sondern dauerhafter Natur, denn sie gehen auf eine dauerhafte Stärkung des Potenzialwachstums zurück. Alles in allem bin ich der festen Überzeugung, dass der Koalitionsbeschluss, zum 1. Januar 2013 eine steuerliche Entlastung zugunsten der niedrigen und mittleren Einkommen umzusetzen, nicht nur haushaltspolitisch verantwortungsvoll, sondern auch wachstumspolitisch erforderlich ist.



Rolf Peffekoven*

Steuersenkungen müssen nicht im Widerspruch zur Konsolidierung stehen

Die Koalitionsparteien stehen im Wort: Im Wahlkampf 2009 und auch im Koalitionsvertrag vom 26. November 2009 sind Steuersenkungen versprochen worden; die Bevölkerung sollte »Mehr Netto vom Brutto« bekommen. Dabei sollte im Rahmen der Einkommensteuer¹ die kalte Progression abgebaut werden – jene unerwünschte Wirkung, wonach bei steigenden (auch nur inflationär steigenden) Einkommen die Steuerbelastung überproportional ansteigt. Davon sind vor allem die mittleren Einkommen betroffen (sog. Mittelstandsbauch), weil in diesem Bereich die Grenzsteuersätze stark ansteigen. Die kalte Progression führt zur Erhöhung der Steuerbelastung, ohne dass dies – wie ansonsten bei Steuererhöhungen erforderlich – durch einen parlamentarischen Beschluss abgesichert wäre (»heimliche Steuererhöhungen«). Für den Staat ist die kalte Progression fiskalisch erfreulich, weil sie ihm heimlich Mehreinnahmen beschert, dennoch sollte sie laut Koalitionsvertrag abgebaut werden. Dazu sollte bis zum 1. Januar 2011 ein Stufentarif eingeführt werden. Über die gesamte Legislaturperiode hinweg waren Steuersenkungen im Gesamtvolumen von etwa 24 Mrd. Euro geplant.

Daraus ist bisher nichts geworden, obwohl in der Rezession des Jahres 2009 eigentlich Steuersenkungen durchaus hätten geboten sein können. Bei der Suche nach probaten finanzpolitischen Maßnahmen zur Bekämpfung der Rezession sind Steuersenkungen zwar diskutiert, aber letzten Endes verworfen worden. In zusätzlichen Ausgaben für Konjunkturprogramme und speziellen Transfers (zum Beispiel: »Abwrackprämie«) sah man den geeigneteren Weg zur An-

regung der Konjunktur. So hatte der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium der Finanzen darauf hingewiesen, dass eine »allgemeine Einkommensteuersenkung ... zur kurzfristigen Nachfragestabilisierung wenig beitragen (würde)« (Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen 2009, 8). Wichtiger war aber noch, dass eine dauerhaft wirkende Steuersenkungen (zum Beispiel: Abbau der kalten Progression) im Konflikt mit dem Konsolidierungsziel gestanden hätte. Da in Anbetracht der ohnehin schon hohen öffentlichen Verschuldung das Gesamtvolumen für konjunkturpolitische Eingriffe beschränkt war, war es geboten, nur solche – temporär wirkenden – Maßnahmen zu ergreifen, die besonders starke und schnelle Wirkungen versprachen. Zusätzliche *dauerhafte* Haushaltsbelastungen waren selbst in der Rezession nicht zu vertreten.

Inzwischen hat sich die Situation erfreulicherweise geändert. Deutschland genießt einen konjunkturellen Aufschwung und erreicht hohe Wachstumsraten (im Jahre 2010: 3,6%); die Steuereinnahmen sind bei Bund, Ländern und Gemeinden entsprechend gestiegen. Die letzte Steuerschätzung vom Mai 2011 (vgl. Bundesministerium der Finanzen 2011a) lässt für den Zeitraum der Finanzplanung des Bundes (2011 bis 2015) deutliche Steuermehreinnahmen erwarten. Das hat die Forderung nach Steuersenkungen erneut angefacht, und die Bundesregierung hat nunmehr Steuersenkungen in Aussicht gestellt, die ab dem Jahre 2013 wirksam werden sollen. Gegner halten dem allerdings entgegen, dass angesichts der Haushaltssituation kein Spielraum für Steuersenkungen bestehe: Konsolidierung des Haushalts gehe vor Steuersenkungen.

Nun bedeutet Konsolidierung des Haushalts allerdings Abbau des *strukturell* bedingten Defizits, also des Gesamtdefizits bereinigt um das konjunkturell bedingte Defizit und die finanziellen Transaktionen.² Die Diskussion um mögliche Steuersenkungen würde zweifellos versachlicht, wenn das derzeitige Gesamtdefizit quantitativ in diese Komponenten aufgeteilt würde. Die neue Schuldenregel (Art. 109 Abs. 3 und Art. 115 Abs. 2 Grundgesetz) verlangt, dass im Haushalt des Bundes ab dem Jahr 2016 nur noch ein strukturelles Defizit von maximal 0,35% in Relation zum (nominalen) Bruttoinlandsprodukt bestehen darf. Um das zu erreichen, sind jährliche Konsolidierungsbeiträge in Höhe von etwa 10 Mrd. Euro erforderlich, die über Steuermehreinnahmen oder Minderausgaben zu erwirtschaften sind.

Die Grundregeln der antizyklischen Finanzpolitik verlangen, dass konjunkturell bedingte Mehreinnahmen (und Minderausgaben) zum Abbau des Haushaltsdefizits eingesetzt werden. Würde man damit dagegen sogleich wieder Mehrausgaben oder Steuersenkungen finanzieren, würde man die

* Prof. Dr. Rolf Peffekoven ist em. o. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz und seit 1973 Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen. Von 1991 bis 2001 war er Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

¹ Weitere Reformprojekte betrafen die Umsatzsteuer und die Gewerbesteuer. Auch hierbei ist bisher nichts erreicht worden (vgl. Peffekoven 2011).

² Darunter fallen u.a. Privatisierungserlöse und Darlehensforderungen sowie der Beteiligungserwerb im Rahmen des Europäischen Stabilisierungsmechanismus.

asymmetrische Finanzpolitik vergangener Jahre fortsetzen: Defizitaufbau bei schlechter Konjunktur, aber kein entsprechender Defizitabbau in guten Zeiten. Diese »Strategie« hat sicher zu der hohen strukturellen Verschuldung in den öffentlichen Haushalten beigetragen.

Soweit die Mehreinnahmen in den Konsolidierungsrechnungen zur Rückführung des strukturellen Defizits eingestellt sind, müssen sie – genauso wie die dafür geplanten Minderausgaben – auch für diesen Zweck verwendet werden, da sonst bis zum Jahre 2016 den Erfordernissen der verfassungsrechtlich verankerten Schuldenbremse nicht Genüge getan werden kann.

Die darüber hinaus gehenden und auch in Zukunft zu erwartenden Steuermehreinnahmen werden sich als dauerhaft erweisen. Dafür sprechen die hohen und nach allen Prognosen auch anhaltenden Wachstumsraten, die gute Lage auf dem Arbeitsmarkt und die hohe Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft. Dauerhafte Steuermehreinnahmen dürfen jetzt für Steuersenkungen eingesetzt werden; das wäre der Verwendung für zusätzliche Ausgaben (vor allem für die neuerdings wieder ins Kraut schießenden Subventionen) eindeutig vorzuziehen. Steuersenkungen würden sogar einen Druck schaffen, die Konsolidierung verstärkt über Ausgabenkürzungen zu erreichen.

Konsolidierung kann grundsätzlich immer sowohl über Steuermehreinnahmen als auch über Minderausgaben erreicht werden. Insoweit gibt es keinen grundsätzlichen Zielkonflikt zwischen Steuersenkungen und Konsolidierung, wie er immer wieder behauptet wird. Jede Steuersenkung ist solange defizitneutral, wie sie über Ausgabenkürzungen finanziert wird. Mit Blick auf die Konsolidierungserfordernisse wäre es ebenso unproblematisch, eine Steuersenkung (zum Beispiel für niedrige und mittlere Einkommen) über eine Steuererhöhungen an anderer Stelle (zum Beispiel bei den hohen Einkommen) oder über einen Wachstumseffekt zu finanzieren. Damit sind die derzeit in der Diskussion stehenden Vorschläge zur Finanzierung einer Steuersenkung bereits aufgezählt.

- Im Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 und zum Finanzplan 2011 bis 2015 steigen die Ausgaben zwar im Jahr 2012 nur noch marginal an. Gegenüber dem bislang geltenden Finanzplan wird es aber im Zeitraum 2012 bis 2015 »einen spürbaren Aufwuchs der Ausgaben geben« (Bundesministerium der Finanzen 2011b, 42). Die Finanzplanung für 2014 und 2015 sieht zudem nur globale Minderausgaben vor, die noch im Einzelnen zu konkretisieren wären. Auch der neue Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) wird ab 2013 neue Belastungen bringen: Für die Bareinzahlungen sind ab dem Jahre 2013 für einen Zeitraum von fünf Jahren jährlich 4,3 Mrd. Euro aufzubringen, und die Finanzierung der Be-

teiligung am ESM wird zusätzliche Zinsausgaben zur Folge haben. Auch im Energiebereich werden nach dem beschlossenen Ausstieg aus der Kernenergie erhebliche zusätzliche Subventionen erforderlich werden. Es ist schon überraschend, wie sich die Politik angesichts der Haushaltslage schwer mit Steuersenkungen tut, bei Ausgabenerhöhungen aber offenbar ähnliche Bedenken überhaupt nicht hat. Die jetzt zur Diskussion stehenden Steuersenkungen in einem Gesamtvolumen von etwa 8 Mrd. Euro könnten finanziert werden, wenn man nur eine entsprechende Kürzung der in den letzten Jahren wieder angestiegenen Subventionen (Gesamtvolumen: rund 170 Mrd. Euro) vornehmen würde.

- Der Vorschlag des CDU-Abgeordneten Barthle, eine Steuersenkung zugunsten der Bezieher niedriger und mittlerer Einkommen dadurch zu finanzieren, dass höhere Einkommen entsprechend stärker besteuert werden, hat offensichtlich in der eigenen Partei und bei der Mehrheit im Bundestag keine politische Chance. Der Ansatz ist aber auch ökonomisch nicht zu befürworten, zumal verkannt wird, dass Steuererhöhungen im Bereich hoher Einkommen erfahrungsgemäß nur wenig Mehreinnahmen bringen. Eine Entlastung im Bereich der mittleren Einkommen käme auch den Beziehern höherer Einkommen zugute, und es ist fraglich, ob das durch die Einführung eines höheren Spitzensteuersatzes überhaupt kompensiert werden kann.
- Vor allem von der FDP wird behauptet, eine Steuersenkung brauche gar keine Gegenfinanzierung über Ausgabenkürzungen oder Steuererhöhungen an anderer Stelle, weil über die Absenkung der Einkommensteuer ein Wachstumseffekt entstehe, über den letzten Ende die zunächst entstehenden Steuerauffälle wieder kompensiert würden. Das ist das bei jeder Steuersenkung vorgetragene Argument der Selbstfinanzierung. Diesen Zusammenhang kann man im Grunde nicht bestreiten: Steuersenkungen erhöhen das verfügbare Einkommen im privaten Bereich, was – zumal bei Beziehern niedriger Einkommen – zu Mehrnachfrage und damit auch zu Steuermehreinnahmen führen wird. Umstritten ist allerdings, in welchem Umfang und wann dieser Effekt eintritt. Frühere Steuersenkungen haben gezeigt, dass die Wirkungen von der Art der abgesenkten Steuer (Unternehmenssteuer oder Einkommensteuer) abhängt und dass der Effekt nicht vollständig und auch erst zeitlich verzögert eintritt.
- Zu berücksichtigen wäre allerdings auch, dass mit einem Abbau der kalten Progression eine Entlastung der Tarifverhandlungen mit der Aussicht auf moderate Lohnerhöhungen verbunden sein wird. In den Lohnforderungen der Gewerkschaften ist natürlich die Wirkung der kalten Progression berücksichtigt. Bei einer Lohnerhöhung von 2,7% würde ein Bruttoeinkommen von monatlich 3 200 Euro um 86,40 Euro, das Nettoeinkommen aber nur um 58,24 Euro steigen. Berücksichtigt

man noch, dass auch die Beiträge zu den Sozialversicherungen einkommensabhängig sind, schrumpft die Einkommenssteigerung auf 40,20 Euro oder 1,26% des bisherigen Bruttoeinkommens. Das alles sind nominale Erhöhungen; bei Berücksichtigung der momentanen Inflationsrate bleibt real von der Lohnerhöhung nichts übrig, ganz im Gegenteil: Es kommt zu einer (realen) Einkommenseinbuße.³ Gerade unter diesem Aspekt könnten Steuersenkungen ein Beitrag zu mehr Fairness in der Besteuerung, zu stärkeren Anreizen für mehr und bessere Leistungen sowie zur Entspannung von Tarifverhandlungen sein. Das sollte zu mehr Wachstum und Beschäftigung führen und damit die Konsolidierung sogar erleichtern.

Insoweit gibt es schon gute Gründe für Steuersenkungen in der momentanen wirtschaftlichen Situation; der Umfang dürfte aber höchstens bei 8 Mrd. Euro pro Jahr liegen. Damit sollte man vor allem die mittleren und unteren Einkommen entlasten; eine Korrektur des Steuertarifs (Abbau der kalten Progression) wäre schon der richtige Weg. Dabei sollte man in drei Jahresschritten vorgehen, um den Konsolidierungsanforderungen gerecht zu werden.

Allerdings tut sich dabei sofort ein anderes Problem auf. Die Einkommensteuer ist Gemeinschaftsteuer, an deren Aufkommen Bund, Länder und Gemeinden beteiligt sind. Nach Art. 105 Abs. 3 Grundgesetz verlangt eine Änderung die Zustimmung des Bundesrates, in dem die die Bundesregierung tragenden Parteien derzeit keine Mehrheit haben. Schon jetzt liegen Bekundungen vor, dass manche Landesvertreter jedes Steuersenkungsprogramm der Bundesregierung im Bundesrat scheitern lassen wollen. Dabei ist sicher zu berücksichtigen, dass die Bundesländer zum Teil noch größere Haushaltsprobleme haben als der Bund und demnach die Konsolidierungserfordernisse auch größer sind: Bis zum Jahre 2000 muss auf der Länderebene die strukturelle Verschuldung auf null reduziert werden. Die Chancen für eine Senkung der Einkommensteuer sind deshalb außerordentlich schlecht; es sei denn, der Bund kompensiere den Ländern ihre Einnahmehinbußen. Aber nicht einmal das wäre wohl eine Garantie, wie die jüngste Ablehnung des »Steuervereinfachungsgesetzes 2011« im Bundesrat vermuten lässt. Dieses vom Bundestag bereits verabschiedete Gesetz sah jährliche Steuersenkungen von 585 Mill. Euro für alle Gebietskörperschaften vor, wobei der Bund sich bereit erklärt hatte, die mit dem Gesetz verbundenen Mindereinnahmen von Ländern und Gemeinden zu kompensieren (BT-Drucksache 17/6105, S. 3 f.). Dennoch hat der Bundesrat diesem Gesetz nicht zugestimmt und auch nicht den Vermittlungsausschuss angerufen. Offenbar fehlt derzeit jede Basis für steuerpolitische Kompromisse.

Um überhaupt Erfolge zu erreichen, muss möglicherweise die Steuersenkung solche Abgaben betreffen, deren Änderung nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Das wäre zum Beispiel die Senkung des Solidaritätszuschlags, dessen Aufkommen von gut 12 Mrd. Euro (2010) dem Bund allein zusteht. Gegen die Senkung des Solidaritätszuschlags spricht nicht das (immer wieder bemühte) Argument, dass dann auch die Leistungen aus dem Solidarpakt zugunsten der neuen Bundesländer gefährdet seien. Diese sind (vorerst) bis 2019 gesichert und müssen vom Bund aus seinen Gesamteinnahmen finanziert werden; eine Zweckbindung für das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag gibt es nicht. Ökonomisch ist dessen Ansenkung aber die schlechtere Lösung, weil die Bezieher sehr niedriger Einkommen damit gar nicht entlastet werden können; sie zahlen keinen Solidaritätszuschlag.⁴

Steuersenkungen wären derzeit ökonomisch durchaus sinnvoll; es besteht aber die Gefahr, dass die angestrebte Entlastung gerade der kleinen und mittleren Einkommen im politischen Streit scheitern wird. Die jetzt angefachte Diskussion um Steuersenkungen könnte also schon bald ausgehen wie das »Hornberger Schießen«.

Literatur

- Bundesministerium der Finanzen (2011a), »Ergebnisse der Steuerschätzung vom 10. bis 12. Mai 2011«, *Monatsbericht*, Mai, 37–45.
 Bundesministerium der Finanzen (2011b), »Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2012 und dem Finanzplan des Bundes bis 2015«, *Monatsbericht*, Juli, 37–52.
 Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP, *Wachstum. Bildung. Zusammenhalt*, 26. Oktober 2009, Berlin.
 Peffekoven, R. (2011), »Die Steuerreformen stehen noch aus«, *Börsen-Zeitung*, Nr. 118, 22./23. Juni, 6.
 Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen (2009), Besteht in Deutschland weiterer fiskalpolitischer Handlungsbedarf zur Stabilisierung der Konjunktur?, Brief an den Bundesminister der Finanzen vom 3. Dezember 2009.

³ Vgl. Modellrechnung aus »Die WirtschaftsWoche«, Nr. 32, 8. August 2011, S. 8.

⁴ Die ersten 972 Euro der Steuerschuld bei der Einkommensteuer sind vom Solidaritätszuschlag befreit (Freigrenze), die darüber hinaus gehende Steuerschuld ist bis 1 340 Euro teilweise ausgenommen (gleitender Übergang).

Was vor gut vier Jahren mit dem Verfall der Immobilienpreise in den USA als rein amerikanische Krise begann, hatte sich zu einer weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise ausgeweitet und entwickelte sich zur schwersten Krise an den internationalen Finanzmärkten seit den 1920er Jahren. Um den drohenden Kollaps des gesamten globalen Bankensystems zu verhindern, wurden staatliche Finanzhilfen und Garantieverprechen bisher unvorstellbaren Ausmaßes nötig. Die Finanzkrise von 2007 und 2008 ist, auch wenn sie weitläufig so bezeichnet wird, nicht nur eine Finanz- und Wirtschaftskrise. Sie hat auch eine soziale, gesellschaftliche Komponente und damit Auswirkungen auf alle Bereiche des täglichen Lebens und hat in ihren Auswirkungen auf alle Kontinente rasch um sich gegriffen.

Uns wurde deutlich aufgezeigt, wie verwundbar die hochgradig globalisierten und internationalisierten Finanzmärkte, bedingt durch eklatante Fehlentwicklungen und mangelhafte Ordnungsstrukturen, sind. Das zu freie Spiel intransparenter Märkte wurde ausgenutzt, und die Versäumnisse von Banken und anderen Finanzdienstleistern haben ebenso auf vielfältige Weise zur Finanzkrise beigetragen. Mit unverzüglichen und entschlossenen europäisch und international koordinierten Maßnahmen waren prozesspolitische Eingriffe notwendig, um die Märkte zu stabilisieren und das Vertrauen weitestgehend wiederherzustellen. Denn ohne staatliche Eingriffe und Rettungspakete wäre ein Zusammenbruch des gesamten Finanzsystems nicht auszuschließen gewesen. Nach den kurzfristigen Maßnahmen brauchen wir für das Wirtschafts- und Finanzsystem nun langfristig angelegte Reformen.

Die Ursachen des Zusammenbruchs der Finanzmärkte waren vielfältig und speisten sich aus sehr vielen Quellen. Die Lehre daraus muss die Neuordnung der Weltfinanzordnung sein, in der supranationale Gremien eine zentrale Rolle zukommt. Deshalb setzen wir in der Europäischen Union gerade alles daran, die Folgen der Krise in den Griff zu bekommen. Die Krise hat uns deutlich vor Augen geführt, dass die bisherige Finanzmarktregulierung und die dazugehörigen Mechanismen der Marktaufsicht unzureichend waren und erhebliche Schwachstellen bei der Finanzaufsicht bestehen. Die nationalen Aufsichtsmodelle konnten mit der Globalisie-

rung des Finanzsektors und mit der Realität der Integration und Verknüpfung der europäischen Finanzmärkte mit vielen grenzüberschreitend tätigen Finanzinstituten nicht Schritt halten. So brachte die Krise Mängel bei der Zusammenarbeit, bei der Koordinierung, bei der kohärenten Anwendung des Unionsrechts und einen Mangel an Vertrauen zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden zutage. Auch die Versäumnisse von Banken und Finanzdienstleistern waren zahlreich und haben auf unterschiedliche Weise zur Finanzkrise beigetragen. Zudem ist es den Aufsichtsbehörden nicht gelungen, die sich aufbauenden Risiken an den Finanzmärkten richtig zu interpretieren und frühzeitig zu erkennen. Auf die Warnsignale wurde in New York, London und Frankfurt zu spät bzw. nicht mit der notwendigen Schärfe reagiert.

Schon vor und während der Finanzkrise hat das Europäische Parlament eine stärker integrierte europäische Aufsicht gefordert, damit wirklich gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle auf EU-Ebene tätigen Akteure gewährleistet werden und der zunehmenden Integration der Finanzmärkte in der Union Rechnung getragen wird. Als eine Lehre aus der Finanz- und Wirtschaftskrise sollte die Aufsicht in der EU besser koordiniert und verzahnt werden. Ähnliche Krisen, wie wir sie in den letzten Jahren erlebt haben, gilt es in Zukunft zu verhindern. Das Ziel ist, stabile sichere und effiziente Finanzmärkte für die Zukunft zu schaffen. Hier ist die EU als eine der weltweit stärksten Wirtschaftsregionen in einer Vorreiterrolle. Die richtigen Weichenstellungen für die Zukunft der europäischen Finanzmärkte und somit



Markus Ferber*, MdEP

* Markus Ferber, MdEP, ist Vorsitzender der CSU-Europagruppe.

auch für ganz Europa sind durch die Parlamentsentscheidungen im September 2010 gesetzt worden.

Die Wirtschaftskrise hat deutlich gemacht, dass die bisherige Finanzmarktregulierung und die dazugehörigen Mechanismen der Marktaufsicht sowie die Maßnahmen in den einzelnen Ländern unzureichend waren. Um die Gesetzeslücke zu schließen und die Schwächen der Aufsichtssysteme zu beheben, beauftragte die Europäische Kommission eine Expertengruppe unter dem Vorsitz von Jacques de Larosière, dem ehemaligen Präsidenten der Europäischen Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, mit der Erstellung eines Berichts, der einige ernsthafte Mängel im bestehenden europäischen Finanzaufsichtssystem ausmachte. Den Experten zufolge bestehe zwar ein Binnenmarkt und die Finanzinstitute wären grenzübergreifend tätig, doch die Beaufsichtigung und Überwachung erfolgte vorwiegend auf nationaler Ebene und sei unkoordiniert und unausgewogen. Als Basis für einen solideren EU-Finanzsektor, so das Ergebnis der Gruppe, bestehe die Notwendigkeit, einheitliche technische Vorschriften für alle Mitgliedstaaten sowie Verfahren zu entwickeln. Zudem wurde empfohlen, wirksamere Verfahren zur Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Europarechts sowie in bestimmten Bereichen eine koordinierte Beschlussfassung in Krisenfällen einzusetzen. Auch die bestehenden beratenden Finanzdienstleistungsausschüsse zur Wahrnehmung dieser Aufgaben wären nicht ausreichend ausgestattet, so die Expertengruppe.

In ihrer Mitteilung vom 4. März 2009 »Impulse für den Aufschwung in Europa« schlug die Europäische Kommission die Vorlage von Entwürfen für Rechtsvorschriften vor, mit denen ein Europäisches System der Finanzaufsicht und ein Europäischer Ausschuss für Systemrisiken geschaffen werden sollten. In der Mitteilung vom 27. Mai 2009 mit dem Titel »Europäische Finanzaufsicht« erläuterte die Kommission auf Grundlage der Ergebnisse des Berichts, wie verschiedene Gesetzeslücken, die die letzte Finanzkrise mit verursacht haben, geschlossen werden sollen.

Der Vorschlag der Kommission enthielt an erster Stelle die Empfehlung, ein Netzwerk nationaler Aufsichtsbehörden zu schaffen. Dieses solle eng mit der neuen Europäischen Aufsichtsbehörde (ESA) bestehend aus den drei Pfeilern Banken (EBA), Versicherungswesen und betriebliche Altersvorsorge (ESMA) und Wertpapier und Börse (EIOPA), zusammenarbeiten. Zur Vermeidung künftiger Krisen schlug die Kommission vor, dass die in den drei Berichten zu den Agenturen behandelte Mikroebene mit der Makroebene besser zusammenwirken müsse. Deswegen schlug sie die Errichtung eines Europäischen Ausschusses für Systemrisiken ESRB vor, der für die Makroaufsicht über das EU-Finanzsystem zuständig sein soll. Somit würden in Zukunft ESRB und EZB personell, logistisch und administrativ eng

miteinander verknüpft. Bisher hatten die nationalen Aufsichtsbehörden grenzübergreifend tätiger Finanzinstitute in Aufsichtsgremien zusammenzuarbeiten. In der Vergangenheit konnten diese im Falle einer Nichteinigung nicht auf Streitbeilegungsmechanismen zurückgreifen. Zudem wurden die meisten technischen Vorschriften auf nationalstaatlicher Ebene festgelegt und variierten somit erheblich zwischen den Mitgliedstaaten. Und selbst im Falle harmonisierter Verfahren legte jeder Mitgliedstaat die Vorschriften unterschiedlich aus und brachte diese auf unterschiedliche Weise zur Anwendung. So entstand eine fragmentierte Aufsicht, die den europäischen Binnenmarkt unterminierte, Extrakosten für die Finanzinstitute schuf und in der Krise nicht richtig koordiniert reagieren konnte. Deshalb schlug die Kommission die Entwicklung technischer Standards, die von den Aufsichtsbehörden entwickelt und von der Kommission angenommen werden, als zusätzliche Instrumente vor. Für die Ermittlung der technischen Standards empfahl die Kommission vier Grundsätze: technische Aspekte, praktische Aspekte (z.B. Austausch von Informationen), Flexibilität (flexible Reaktionen auf Marktinstrumente) und die Notwendigkeit. Dem Europäischen Parlament waren die Kommissionsgrundsätze Flexibilität und Notwendigkeit zu offen angelegt, zudem kritisierte das Parlament die fehlende Klassifizierung der technischen Standards durch die Kommission.

Das Europäische Parlament hatte sich von Beginn an zum Ziel gesetzt, die Rolle der EU im Bereich der Finanzaufsicht deutlich zu stärken, und beharrte in den schwierigen und langwierigen Trilogverhandlungen darauf, die neue EU-Finanzaufsicht mit weitreichenden Befugnissen auszustatten, um künftige Krisen zu vermeiden. Dabei ging das Parlament im Ringen um die Regulierung der Finanzmärkte auf Konfrontationskurs mit dem Rat und der Kommission. Die EU-Behörden sollten künftig Marktteilnehmern direkte Anweisungen geben dürfen und grenzüberschreitend tätige Finanzinstitute, die potenziell ein Risiko für das gesamte Finanzsystem darstellen, sollten nach Vorstellung des Parlaments europäisch überwacht werden. Zudem sollte die Koordination und Kooperation zwischen Mikro- und Makroebene verbessert und der Europäische Finanzsektor nachhaltig gestärkt werden. Die drei Hauptforderungspunkte des Parlaments waren die Anpassung an den Vertrag von Lissabon, die Ausgestaltung der technischen Standards und die Stärkung bzw. Sicherstellung der Rolle der Aufsichtsbehörden.

Bei der Anpassung an den Vertrag von Lissabon verlangte das Europäische Parlament statt den Regelungsverfahren mit Kontrolle künftig die Übertragung von Befugnissen an die Kommission gemäß Art. 290 (»delegated acts«). Zudem betonte das Europäische Parlament, dass die Anwendung der Durchführungsrechtsakte (Art. 291) noch nicht möglich sei, da es zu diesem Zeitpunkt noch

keine Rechtsgrundlage gab. Die Anwendung wurde jedoch nicht grundsätzlich ausgeschlossen, wenn es lediglich um die einheitliche Anwendung durch Durchführungsbestimmungen geht, durch die keine verbindlichen EU-Rechtsakten geändert werden.

Im Bereich der technischen Standards forderte das Europäische Parlament, dass das Ziel der technischen Standards eine kohärente Harmonisierung der Finanzmarktregulierung und seine konsequente Anwendung in der Praxis der Finanzaufsicht sein müsse. Zudem sollte der Schwerpunkt bei der Nutzung und Kontrolle der technischen Standards, nach Ansicht des Parlaments, auf den verfolgten Zielen und Anwendungen liegen und nicht bei technischen Aspekten. Technische Standards sollen als delegierte Rechtsakte angenommen werden, denn so wird Verbindlichkeit gewährleistet, die Kontrolle gestärkt und das Europäische Parlament sowie der Rat beteiligt. Zudem könnte die Kommission keine politischen Entscheidungen vorschlagen, sondern lediglich Optionen unterbreiten. Die Kommission könnte Vorschläge der Behörden ganz, teilweise oder gar nicht übernehmen.

Beim dritten Hauptforderungspunkt, der Stärkung der Rolle der Aufsichtsbehörden, forderte das Europäische Parlament eine effektive Zusammenarbeit zwischen den nationalen Behörden, der Kommission und den europäischen Aufsichtsbehörden. Zudem sollte die Ausarbeitung von Leitlinien und Entwürfen für delegierte Rechtsakte, die Formulierung von Anfragen und Prüfungen vor Ort und die Förderung der allgemeinen Koordinierung und Kohärenz des gesamten Systems in den Aufgabenbereich der Aufsichtsbehörden fallen.

Vor allem Deutschland und Großbritannien haben sich lange Zeit gegen die vom Europäischen Parlament verlangten weitreichenden Befugnisse gewehrt. Die EU-Abgeordneten beharrten hingegen auf umfangreiche Durchgriffsmöglichkeiten, die von den Mitgliedstaaten nur sehr schwer blockiert werden können. Eine nationale Regierung müsste demnach eine qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten gegen eine Entscheidung mobilisieren, ohne dass das betroffene Land selbst stimmberechtigt sein sollte. Der zuständige ECON-Ausschuss des Europäischen Parlaments forderte zudem direkte Anweisungsrechte der EU-Behörden an die Marktteilnehmer in Notfallsituationen. Eine entsprechende Befugnis war auch in den ursprünglichen Plänen der Kommission vorgesehen, gegen die die Mitgliedstaaten lange großen Widerstand leisteten.

Da die neuen Behörden zum 1. Januar startklar sein sollten, stimmte das Parlament am 7. Juli 2010 über einen modifizierten ECON-Text, inklusive der bis dato erzielten Kompromisse, ab und verschob die Endabstimmungen der einzelnen Entschlüsse auf nach der Sommerpause. Am

2. September konnte schließlich eine Einigung im Trilog erzielt werden und das Europäische Parlament sich in den allermeisten Punkten durchsetzen. Mit der Zustimmung des Parlaments am 22. September 2010, nach der Übereinkunft zwischen allen Mitgliedsstaaten im Ministerrat, wurde ein neuer Aufsichtsrahmen für die Finanzregulierung in Europa festgelegt und konnte somit im Januar 2011 in Kraft treten.

Zukünftig wird die Arbeit der bisher auf EU-Ebene bestehenden drei Finanzdienstleistungsausschüsse, die lediglich Beratungsbefugnisse hatten und unverbindliche Leitlinien und Empfehlungen herausgeben konnten, von drei neuen Europäischen Aufsichtsbehörden mit Durchgriffsrechten übernommen.

Struktur der neuen Aufsicht

Die Finanzmarktaufsicht über grenzüberschreitend tätige Großbanken und Versicherungen wird in Zukunft nicht mehr in der Hand nationaler Aufseher liegen, sondern bei einem EU-Gremium angesiedelt sein. Der neue Rahmen besteht aus einem Europäischen Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) und den drei neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden (ESA) – der Europäischen Aufsichtsbehörde für Banken (EBA), der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersvorsorge (EIOPA) und der Europäischen Wertpapieraufsichtsbehörde (ESMA) – die die bisherigen sogenannten Level-3-Ausschüsse ersetzen. Die drei neuen Behörden werden zunächst auf drei Jahre befristet auf die Standorte London (Banken), Frankfurt (Versicherungen) und Paris (Börsen) verteilt sein. Die Effektivität der drei Standorte und ob diese Aufteilung funktioniert, wird nach drei Jahren durch einen Bericht der Kommission geprüft. Die Praxis muss zeigen, ob drei verstreute Behörden reibungslos arbeiten können oder ob nicht doch eine Bündelung an einem Arbeitsort besser ist.

Der neue Europäische Ausschuss für Systemrisiken (ESRB) wird künftig als Aufsicht auf der Makroebene mögliche Bedrohungen für die Finanzstabilität, die sich aus makroökonomischen Entwicklungen und Entwicklungen im Finanzsystem insgesamt ergeben, überwachen und bewerten. Es bildet die Spitze der gesamten Aufsichtsgremien. Der ESRB wird die Finanzmärkte beobachten und frühzeitig vor dem allgemeinen Risikoaufbau warnen. Für im gesamten Finanzsystem auflaufende Risiken wird der ESRB zu diesem Zweck einen Frühwarnmechanismus aufbauen. Darüber hinaus wird er gegebenenfalls Empfehlungen für Maßnahmen zur Handhabung der Risiken herausgeben und kann vertrauliche Warnungen an den Rat, falls eine Notfallsituation im Sinne des Art. 10 identifiziert wird, geben. Für den Vorsitz für das erste Mandat, d.h. die ersten fünf Jahre, wird der EZB-Präsident qua Amt zum ESRB-Vorsitzenden ernannt (Art. 5). Nach drei Jahren erfolgt eine Revision, in der entschieden wird,

wie man weiter mit der Ernennung verfährt. Unter dem Vorsitz des Präsidenten der Europäischen Zentralbank wird sichergestellt, dass finanzmarktpolitische Entscheidungen bald freier von politischen Interessen getroffen werden können und rein nach ihrer wirtschaftlichen Notwendigkeit bewertet werden.

Der ESRB setzt sich aus Vertretern der EZB, der nationalen Zentralbanken, der Kommission und den Vorsitzenden von EBA, EIOPA und ESMA zusammen. Dieses General Board ist das oberste Entscheidungsgremium und wird mindestens viermal im Jahr tagen. Die Entscheidungsfindung erfolgt mit einfacher Mehrheit. Nur für die Veröffentlichung von Warnungen und Handlungsempfehlungen bedarf es einer Zweidrittelmehrheit.

Mit der Errichtung des ESRB wird eine Schwachstelle im System geschlossen, nämlich die Anfälligkeit des Finanzsystems in Bezug auf miteinander verbundene, komplexe sektorspezifische und sektorübergreifende Systemrisiken. Das Europäische Parlament konnte in den Verhandlungen Bestimmungen durchsetzen, damit der ESRB schnell kommunizieren kann. So wird der ESRB einen Pool an Indikatoren entwickeln, mit dem einheitliche Risiko-Ratings bestimmter grenzüberschreitender Finanzinstitutionen erstellt werden können. Damit wird künftig die Identifikation bestimmter Risikotypen auch leichter fallen. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments haben sich zudem erfolgreich dafür eingesetzt, dass der Verbraucherschutz in den Mittelpunkt der Arbeit der neuen europäischen Aufsichtsbehörden gestellt wird. Bestimmte Finanzprodukte oder Finanzaktivitäten können von den EU-Behörden überprüft werden und wenn nötig kann die Behörde Warnungen herausgeben. Im Weiteren sind die europäischen Behörden dazu befugt, soweit es die besondere Finanzgesetzgebung vorsieht, die schädlichen Finanzaktivitäten oder Finanzprodukte zeitlich befristet zu verbieten bzw. einzuschränken. Zudem können sie die KOM bitten, gesetzgeberisch tätig zu werden, um die gefährlichen Aktivitäten und Produkte auf Dauer zu verbieten.

Die Europäischen Aufsichtsbehörden

Die drei neuen Europäischen Finanzaufsichtsbehörden werden künftig in einem Netzwerk und im Einvernehmen mit den bestehenden nationalen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten, um die finanzielle Solidarität auf Ebene der einzelnen Finanzinstitute und den Schutz der Nutzer von Finanzdienstleistungen sicher zu stellen. Die Europäische Aufsicht wird die Beaufsichtigung von Finanzinstituten auf nationalstaatlicher Ebene mit einer starken Koordinierung auf europäischer Ebene verknüpfen. Somit werden harmonisierte Vorschriften und eine kohärente Aufsichtspraxis und Rechtsanwendungen vorangetrieben werden. Die Be-

reiche, in denen die europäischen Behörden tätig werden können, werden von den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament im Mitentscheidungsverfahren festgelegt. Um auf neue Entwicklungen reagieren zu können, wurde das neue Aufsichtssystem auf eine Art und Weise konzipiert, um dieses im Falle neuer Gegebenheiten anpassen zu können. Dazu wird die KOM alle drei Jahre einen umfassenden Bericht über die Arbeit der drei Behörden veröffentlichen und überprüfen, ob es einer Modifizierung des Systems oder Änderungen der Strukturen oder Aufgaben der Behörden bedarf. Denn die aufsichtliche Solidität der Institute, die ordnungsgemäße Funktionsweise der Märkte und damit der Schutz von Einlegern und Anlegern müssen in Zukunft gewährleistet sein, um neue Krisen vermeiden zu können.

Die Kompetenzen der neuen Behörden sind sehr viel größer als der beratende Charakter des bisherigen Systems. Außerdem haben sie das Potenzial, weitere Kompetenzen hinzu zu gewinnen, da dank einer starken Bewertungsklausel neu verhandelt werden kann. Die EU-Finanzmarktaufsichtsbehörden haben *künftig Durchgriffsrechte* bei einem Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht (Art. 9), bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden (Art. 11) und in Notfallsituationen (Art. 10). Die Ermächtigungsklausel für Direktkompetenzen bei der künftigen EU-Gesetzgebung ermöglicht den Behörden künftig die Beaufsichtigung von EU-weiter Marktinfrastruktur (Central Counterparties, Derivate etc.). Auch Rating-Agenturen fallen somit künftig unter die EU-Aufsicht. Zudem wurde auf Drängen des Europäischen Parlaments eine Antimissbrauchsklausel eingeführt. So soll es den Mitgliedstaaten u.a. nicht möglich sein, Einkommensverluste geltend zu machen, die aus einem Produktverbot der europäischen Behörde resultieren.

Darüber hinaus werden die EU-Behörden spezifische Vorschriften für die nationalen Behörden und Finanzinstitute erstellen, technische Standards, Leitlinien und Empfehlungen ausarbeiten und sind für die Überwachung der Rechtsanwendung durch die nationalen Aufsichtsbehörden sowie die Gewährleistung der kohärenten Anwendung der EU-Rechtsvorschriften zuständig. Ferner sind die Behörden dazu befugt in Krisenfällen Maßnahmen zu ergreifen, die bis hin zu einem Verbot bestimmter Produkte reichen können. Zudem fungieren sie als Schlichter und Mittler bei Streitigkeiten zwischen den nationalen Aufsichtsbehörden und können erforderlichenfalls die Beilegung von Streitigkeiten zwischen nationalen Behörden, insbesondere in Bereichen, in denen die Zusammenarbeit, Koordinierung oder Beschlussfassung seitens der Aufsichtsbehörden aus mehreren Mitgliedstaaten notwendig ist, einfordern. Somit wird in Krisensituationen oder bei Uneinigkeit der nationalen Aufseher die europäische Aufsicht das letzte Entscheidungsrecht über die zu treffenden Maßnahmen haben.

In dieser wichtigen Frage hat sich das Parlament durchgesetzt. Die EU-Abgeordneten haben eine verbesserte demokratische Kontrolle des gesamten Aufsichtssystems erreicht. So wird das Europäische Parlament sein Veto gegen den Chef einer Finanzaufsichtsbehörde einlegen können und erhält auch Mitspracherechte bei der Entwicklung der technischen Standards und der Umsetzungsmaßnahmen. Außerdem wird der ESRB-Präsident den Vorsitzenden des Wirtschaftsausschusses und seinen Stellvertreter über die ESRB-Aktivitäten in vertraulichen Gesprächen auf dem Laufenden halten. Darüber hinaus können laut den neuen Gesetzestexten die Kommission, EU-Finanzaufsichtsbehörden und die ESRB den Rat auffordern, den Notfall auszurufen. Auch das Parlament kann mittels Entschließungen und Anfragen den Rat auffordern, den Notfall auszurufen, so wie das Parlament bei jedem anderen Thema das Recht hat, Forderungen an den Rat und die Kommission zu stellen.

Insgesamt wurde der Aufgabenbereich der Behörden erheblich ausgedehnt, und sie haben nach wie vor rechtsverbindliche Entscheidungsbefugnisse gegenüber nationalen Behörden und unter gewissen Umständen auch gegenüber Finanzinstituten. Mit direkten Aufsichtsbefugnissen sind die neuen Finanzaufsichtsbehörden künftig bei der Beaufsichtigung der Ratingagenturen ausgestattet. Zudem können sie zwischen den nationalen Behörden vermittelnd eingreifen und im Hinblick auf die Schaffung eines gemeinsamen technischen Regelwerks technische Standards vorschlagen.

Die europäischen Aufsichtsbehörden werden die nationalen Behörden nicht ersetzen. Den nationalen Aufsichtsbehörden wird auch künftig eine zentrale Rolle zukommen, und die tägliche Routinearbeit soll auch künftig bei den nationalen Aufsehern verbleiben, da diese den Instituten am nächsten sind. Es soll ein starkes Netzwerk zwischen den europäischen und nationalen Aufsichtsbehörden geschaffen werden, und die Behörden beider Ebenen sollen Hand in Hand arbeiten.

Die ESA ist künftig befugt den nationalen Behörden in drei Fällen direkte Entscheidungen zu übermitteln: In vom Rat erklärten Notfällen, in Fällen, in denen die nationalen Behörden Verordnungen nicht ordnungsgemäß zur Anwendung bringen, und in Fällen, in denen sie zwischen den nationalen Behörden schlichten, die an der Beaufsichtigung grenzübergreifend tätiger Gruppen beteiligt sind und die sich in bestimmten Punkten koordinieren müssen. Falls sich die nationalen Aufseher nicht einigen können, kann die EU-Behörde künftig ein rechtlich verbindliches Vermittlungsverfahren anordnen. Die europäischen Aufsichtsbehörden können nach eigenem Ermessen als Vermittler eingreifen. Sie müssen also nicht auf eine Anfrage einer nationalen Behörde warten. Zudem kann die EU-Behörde direkte Anweisungen dem betroffenen Finanzinstitut geben, falls im

Vermittlungsverfahren keine Einigung erzielt werden kann. Darüber hinaus werden die EU-Behörden kontrollieren können, wie die nationalen Aufsichtsbehörden die Vorschriften der EU-Gesetze umsetzen. Falls diese nicht korrekt umgesetzt werden, können den nationalen Aufsehern Anweisungen gegeben werden, und falls diese nicht beachtet werden, können die EU-Behörden direkte Anweisungen an ein Finanzinstitut geben, um jegliche Verstöße gegen EU-Gesetze zu vermeiden.

Bei der neuen EU-Finanzmarktaufsicht ist dem Europäischen Parlament ein wichtiger Erfolg gelungen: Es hat sich gegen den Ministerrat der nationalen Regierungen durchsetzen und so eine gemeinsame und leistungsfähige europäische Aufsicht beschließen können. Das ist ein großer Erfolg für ein starkes Europa und für alle Europäer. Die europäischen Aufseher werden in Zukunft das Sagen bei der Aufsicht haben, die als echter Meilenstein auf dem Weg in eine stabile Zukunft auf den europäischen Märkten gesehen wird. Jetzt endlich wurden aus der Finanzkrise die richtigen Konsequenzen für die Zukunft gezogen und gesamteuropäisch gedacht, um einer solchen Krise zukünftig vorbeugen zu können. Wir haben unser Möglichstes dafür getan, eine solche Krisensituation für die Zukunft zu verhindern. Vor allem aber ist es uns gelungen, dafür Sorge zu tragen, dass Haftungsrisiken für die Steuerzahler vermieden werden und individuelle Risiken nicht mehr auf die Allgemeinheit abgewälzt werden können.

Rechtliche Vorgaben vs. wirtschaftliche Gesetzmäßigkeiten am Beispiel der europäischen Schuldenkrise

14

Seit dem Frühjahr 2011 rückt das vermeintlich Udenkbare in den Mittelpunkt der ökonomischen Debatten in Europa – die Zahlungsunfähigkeit von Mitgliedstaaten der Eurozone. Renditen von über 25% für die Anlage in kurzfristigen Staatsanleihen dieser Staaten, Diskussionen über einen Schuldenschnitt (Haircut) oder eine Konvertierung in Brady-Bonds (Umschuldung in neue, durch die Staaten der Eurozone gesicherte Anleihen) waren vorher vornehmlich nur für Schwellen- oder Entwicklungsländer typisch. Die Risikoprämien sind seit dem Jahresende 2010 vor allem für die Peripherieländer des Euroraumes drastisch angestiegen. Mitte 2011 lagen die Risikoprämien für Kreditausfallversicherungen Griechenlands über denen Venezuelas. Zwar hatte die internationale Finanz- und Wirtschaftskrise erhebliche Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte fast aller wichtigen Industriestaaten – dies gilt auch sowohl für die USA und der dortigen öffentlichen Haushalte als auch für Japan.¹ Für die Finanzmärkte stehen aber vor allem die Staaten der Eurozone und mit ihr die mit rund zehn Jahren vergleichsweise junge Währung im Mittelpunkt der Betrachtung. Sogar der Bestand der Währungsunion scheint gefährdet. Warum ist es so weit gekommen? Waren die rechtlichen Rahmenbedingungen nicht hart genug? Oder sind die wirtschaftlichen Gesetzmäßigkeiten einfach zu zwingend? Am Beispiel der Finanz- und Lohnpolitik soll dies diskutiert werden.



Joachim Weeber*

Finanzpolitik

Die höheren Verschuldungslagen in einigen Ländern sind nicht erst seit der Finanz- und Wirtschaftskrise entstanden, sondern wurden – durch die Ausgestaltung der entsprechenden Regelungen begünstigt – bereits mit in das neue Währungsgefüge übernommen. Zur Vermeidung einer solchen Ausgangslage waren in den Vertragsregelungen des Maastrichter-Vertrages Elemente enthalten, die nach der Theorie der optimalen Währungsräume eine stabile Währung sichern sollten. Die Konvergenzkriterien sollten zur Überprüfung der Optimalität des neuen Währungsraumes dienen. Der theoretische gute Anspruch blieb aber deutlich hinter der politischen Realität zurück. So wurden etwa augenscheinlich harte, durch Zahlenwerte unterlegte Grenzwerte durch (leicht zu erfüllende) Ausnahmeregelungen konterkariert (vgl. Weeber

1995). Damit war bereits im Vertragstext der Keim für inhaltliche Auseinandersetzungen und Interpretationsmöglichkeiten gegeben.

Da nicht ausgeschlossen werden konnte, dass auch nach Eintritt in die Währungsunion und dem Erfüllen der Konvergenzkriterien einige Staaten gerade bei der Haushaltsdisziplin wieder lockere Maßstäbe anlegen würde, wurde unter Initiative des damaligen deutschen Finanzministers Theo Waigel 1997 der Stabilitäts- und Wachstumspakt beschlossen. Er sollte zur Präzisierung der Art. 103 und 104c EG-Vertrag (Koordinierung und Überwachung der Wirtschaftspolitik sowie der Haushaltslage der Mitgliedstaaten der EU) dienen. Ziel war und ist es, ein Frühwarnsystem zu installieren, das es erlaubt, haushaltspolitische Fehlentwicklungen zu erkennen. Und zwar im Wesentlichen der Staaten, die bereits den Euro eingeführt hatten. Vom Ansatz waren hier die Regelungen hinsichtlich auf die in diesem Pakt Bezug genommenen finanzpolitischen Kriterien stringenter und enthielten einen Sanktionsmechanismus bei dem Überschreiten der Grenzwerte. Zu den wichtigsten Inhalten des Paktes zählten:

- die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, mittelfristig einen nahezu ausgeglichenen Haushalt oder einen Überschuss anzustreben,

* Prof. Dr. Joachim Weeber ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Fachhochschule Nordakademie, Elmshorn.

¹ Dabei muss zumindest derzeit der hohen Staatsschulden Japans in Höhe von etwa 220% bezogen auf das BIP (Stand 2010) ein Sonderstatus im internationalen Vergleich zugewiesen werden: 95% der dortigen Staatsschulden werden von inländischen Investoren gehalten und die Hälfte davon über die japanische Regierung unmittelbar kontrolliert (staatliche Rentenkassen, Postbank, Bank of Japan). Ein Großteil der Mittel muss also nicht über den globalen Kapitalmarkt refinanziert werden. Im Vergleich zu anderen Staaten führt damit ein Zinsanstieg auf dem Kapitalmarkt nicht sofort zu einer steigenden Belastung der Staatsfinanzen.

- auch bei konjunkturbedingten Einnahmeausfällen oder zusätzlichen Ausgaben (z.B. wg. Arbeitslosigkeit) eine Neuverschuldung in Höhe von 3% des BIP nicht zu überschreiten,
- die Verpflichtung der Staaten zur Vorlage von Stabilitätsprogrammen (Staaten der EU, mit Einführung des Euro) bzw. von Konvergenzprogrammen (Staaten der EU, ohne Einführung des Euro) – wobei kein wesentlicher Unterschied im Inhalt zwischen den beiden Berichtsarten besteht. Die Zeitdauer der Programme sollte fünf Jahre bei jährlicher Aktualisierung und mit Veröffentlichung der Programme betragen.
- Maßnahmen, die bei Verletzung des Referenzwertes von 3% Neuverschuldung wirksam werden. Hierzu erstellt die Europäische Kommission einen Bericht mit Maßnahmenempfehlungen. Von Sanktionen konnte abgesehen werden bei einem außergewöhnliches Ereignis, das sich der Kontrolle des Staates entzieht und erhebliche Auswirkungen auf die Finanzlage des Staates hat und bei einer Rezession.
- Hinsichtlich der Schwere der Rezession wurde zusätzlich zwischen zwei Varianten unterschieden: mehr als 2% Rückgang des realen BIP im Vorjahresvergleich (ohne Beweispflicht) sowie zwischen 2% und 0,75% mit Beweislast der Auswirkungen (auf die Finanzen) bei Mitgliedstaat. Lag der wirtschaftliche Rückgang bei weniger als 0,75%, konnte keine Ausnahmeregelung angewandt werden.

Zur Überwachung der Verschuldungslage und zur Rückführung einer übermäßigen Neuverschuldung wurde ein Sank-

tionsmechanismus installiert (zum Ablauf der einzelnen Stufen des Sanktionsmechanismus vgl. Abb. 1). Sollten die Mitgliedstaaten der Eurozone mit übermäßiger Neuverschuldung in den einzelnen Stufen des Sanktionsmechanismus ihren Verpflichtungen nicht nachkommen, war die Verhängung von Sanktionen vorgesehen: eine unverzinsliche Einlage bei der Europäischen Zentralbank, mit der Option der Umwandlung in eine Geldbuße nach zwei Jahren, wenn das Haushaltsdefizit weiterhin übermäßig bleibt. Die Strafhöhe war dabei in zwei Komponenten unterteilt: eine Festbetrag in Höhe von 0,2% des BIP und einen variablen Teil in Form von 0,1% des BIP je Prozentpunkt der Überschreitung des Referenzwertes von 3% (max. 0,5% des BIP). Über die Durchführung der Sanktionen sollte der Rat der Europäischen Kommission (Regierungschefs) mit Zweidrittelmehrheit entscheiden. Bereits hier zeigt sich aber die Widersprüchlichkeit der Argumentation, die schließlich auch zu Änderungen des Paktes geführt haben: wie sollte einem Staat glaubhaft mit einer Einlage/Geldbuße gedroht werden, der ohnehin erst durch eine übermäßige Verschuldung erst in den Sanktionsmechanismus hineingerutscht war. Ein glaubwürdiges Drohpotenzial konnte so nicht aufgebaut werden.

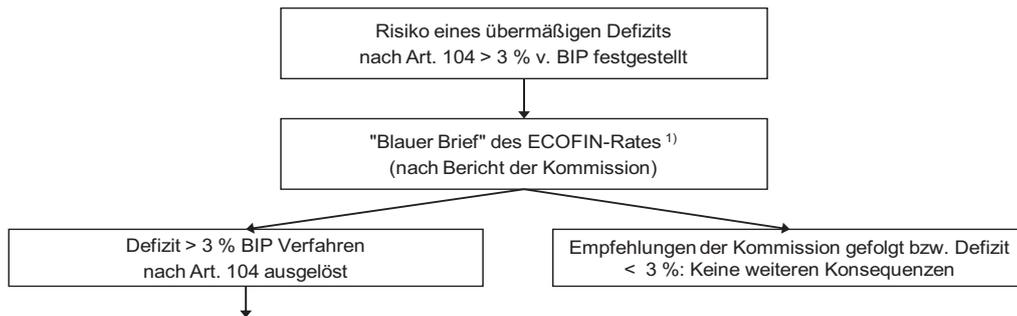
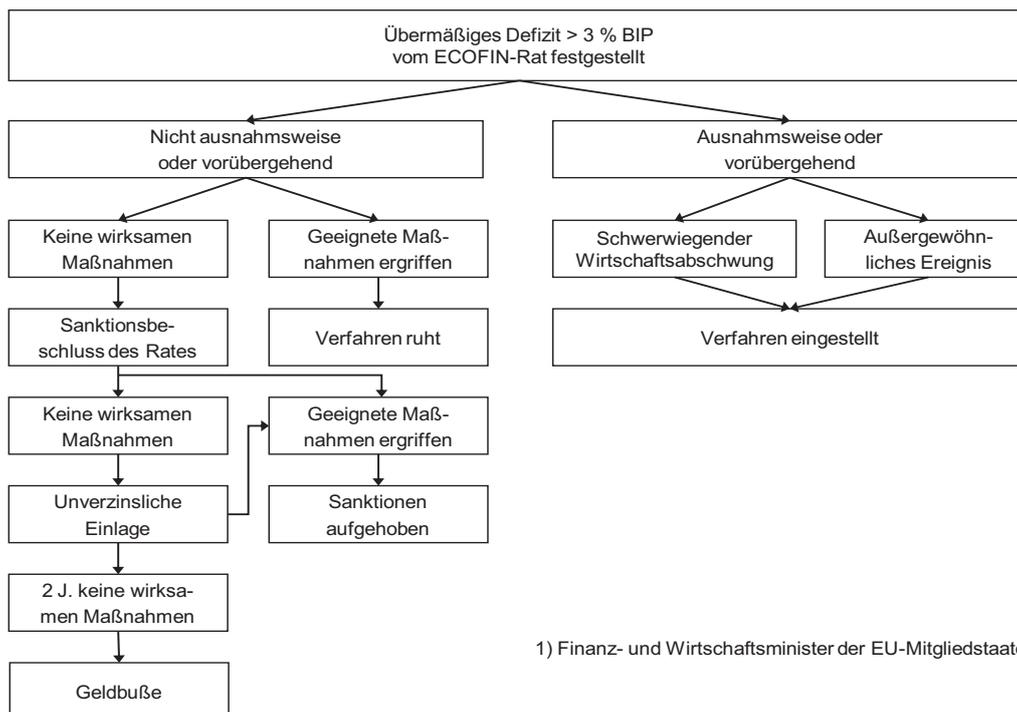
Nachdem gegen zahlreiche Staaten so genannte Defizitverfahren (u.a. auch gegen Deutschland und Frankreich) zunächst eingeleitet und danach ausgesetzt wurden, kam es im Jahre 2005 zu einer »Modifizierung« der Regelungen. Diese Neuregelungen wurden von zahlreichen Ökonomen nicht als Stärkung, sondern eher als eine Schwächung der zu erfüllenden Anforderungen gesehen. Auslö-

Tab. 1
Rechtfertigungsgründe zur Überschreitung des Defizitziels

Rechtfertigungsgründe zur Überschreitung des Defizitziels		
Überschreitungsgründe	Ursprüngliche Regelungen	Regelung ab 2005
Außergewöhnliche und vorübergehende Einflüsse	<ul style="list-style-type: none"> • Naturkatastrophen • BIP-Rückgänge um mindestens 2% • BIP-Rückgänge zwischen 0,75% und 2% (im Ermessen des Rates) 	<ul style="list-style-type: none"> • Naturkatastrophen • Negative Wachstumsraten • Wachstumsraten unter dem Potenzialwachstum mit erheblichen kumulativen Produktionsverlusten
Sonstige Faktoren		<ul style="list-style-type: none"> • Entwicklung des Wachstumspotenzials • Herrschende Konjunkturlage • Umsetzung der Lissabon-Strategie • Ausgaben für Forschung, Entwicklung und Innovation • Frühere Haushaltskonsolidierung in »guten« Zeiten • Tragfähigkeit des Schuldenstands • Öffentliche Investitionen • Qualität der öffentlichen Finanzen • Belastungen aus Finanzbeiträgen zu Gunsten der internationalen Solidarität • Belastungen aus Verwirklichung der Ziele der europäischen Politik, insbesondere dem europäischen Einigungsprozess • Rentenreformen

Quelle: Deutsche Bundesbank (2005, 17).

Abb. 1

Maßnahmen im Rahmen des ursprünglichen Stabilitäts- und Wachstumspakts**1. Frühwarnverfahren (Haushaltspolitische Überwachung)****2. Defizitverfahren nach Art. 104**

1) Finanz- und Wirtschaftsminister der EU-Mitgliedstaaten

Quelle: dwm, Wirtschaftsmagazin der Dresdner Bank, H. 1/2003, S. 47.

ser für diese Skepsis waren flexiblere Fristen zum Ergreifen wirksamer Maßnahmen im Falle eines übermäßigeren Defizits und eine flexiblere Gestaltung der mittelfristigen Konsolidierungsziele. Vor allem an den veränderten Ausnahmeregelungen bei Überschreitung des Referenzwertes von 3% können die gelockerten Anforderungen aufgezeigt werden (vgl. Tab. 1).

Insgesamt gesehen haben die (Neu-)Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht zum Ziel einer stabili-

tätsorientierten Wirtschafts- und Währungsunion geführt. Und trotz z.T. exorbitant hoher öffentlicher Defizite und Schuldenstände – auch schon vor der Finanz- und Wirtschaftskrise – kam es nicht zur Androhung oder gar Verhängung von im Vertrag festgelegten Sanktionen. Als Ergebnis der theoretischen Überlegungen und der wirtschaftlichen und politischen Realität bei der Einführung und Umsetzung der Europäischen Währungsunion ist festzuhalten, dass die Kriterien eines optimalen Währungsraumes nicht erfüllt sind. Warum nicht?

Tab. 2
Zur Verschuldungsentwicklung im Euroraum
 Angaben jeweils in % des BIP

Zur Verschuldungsentwicklung im Euroraum				
Land	Finanzierungssaldo der öffentlichen Haushalte (Neuverschuldung)		Bruttoschuldenstand der öffentlichen Haushalte (Gesamtverschuldung)	
	Schwellenwert = 3		Schwellenwert = 60	
	2000	2010	2000	2010
Deutschland	1,3**	- 3,3	59,7	83,2
Frankreich	- 1,5	- 7,0	57,3	81,7
Italien	- 0,8	- 4,6	109,2	119,0
Spanien	- 1,0	- 9,2	59,3	60,1
Niederlande	2,0	- 5,4	53,8	62,7
Belgien	0,4*	- 4,1	107,9	96,8
Österreich	- 1,7	- 4,6	66,5	72,3
Griechenland	- 3,7	- 10,5	103,4	142,8
Irland	4,8	- 32,4	37,8	96,2
Finnland	6,8	- 2,5	43,8	48,4
Portugal	- 2,9	- 9,1	50,5	93,0
Luxemburg	6,0	- 1,7	6,2	18,4
Slowenien	- 3,7	- 5,6	26,8*	38,0
Malta	- 6,2	- 3,6	55,9	68,0
Zypern	- 2,3	- 5,3	48,7	60,8
Slowakei	- 12,3	- 7,9	50,3	41,0
Estland	- 0,2	0,1	5,1	6,6
EWU insg.	- 1,9*	- 6,0	69,2	85,1

* Daten für 2001. – ** Überschuss wegen Sondereinnahmen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen: Effekt ca. 2% des BIP.

Quelle: Eurostat (2011).

Durch die gemeinsame Währung sind für die einzelnen Staaten der Währungsgemeinschaft die Instrumente der Geld- und Wechselkurspolitik (Zins und Wechselkurs) als Mittel der nationalen Wirtschaftspolitik entfallen. Die anderen Bereiche der Wirtschaftspolitik standen dagegen seit Schaffung des Euroraums weitgehend unverändert unter einem nationalen staatlichen Einfluss – allenfalls durch ergänzende Regelungen des Maastrichter Vertrages, inklusive nachfolgender Vereinbarungen, beeinflusst. Bereits zu Beginn des gemeinsamen Währungsraums war offensichtlich, dass von den veränderten Rahmenbedingungen des Maastrichter-Vertrages und des Stabilitäts- und Wachstumspaktes die Finanzpolitik mit am stärksten betroffen sein würde. Und bereits damals war auch absehbar, dass mittelfristig die weitere Entwicklung der nationalen Finanzpolitik vor allem davon abhängen wird, wie die im Stabilitäts- und Wachstumspakt von Dublin entwickelten und auf dem Amsterdamer Gipfel im Juni 1997 vereinbarten Regelungen zur finanzpolitischen Stabilität verwirklicht werden. Insbesondere waren Auswirkungen auf die Stabilität der Finanzmärkte zu erwarten. Eine damals absehbare Überschreitung der Neuverschuldungsgrenzen wurde bereits im Jahre 2000 vom Verfasser dieser Zeilen als (Ko)Autor eines Beitrages wie folgt kommentiert: »... die von den zuständigen Finanzministern der Währungsunionländer erteilte Genehmigung zur Überschreitung des geplanten Defizits hat die Besorgnis ausgelöst, dass in Zukunft der Einhaltung der finanzpolitischen Kriterien keine besondere Beachtung mehr gewidmet wird. Sollte sich diese Einschätzung bestätigen, wäre dies in der Tat Fatal. Negative Auswirkungen für die Stabilität der neuen Währung wären nicht auszuschließen. Dies gilt insbe-

sondere für deren Behandlung an den internationalen Finanzmärkten.« (Eckhoff und Weeber 2000, 41) Spätestens seit den gelockerten Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes ist die vertragliche Notwendigkeit zur Eindämmung übermäßiger Defizite im Euroraum entfallen. Eine Übersicht über die aktuellen Schuldenstände im Vergleich zum Beginn des Jahrtausends liefert Tabelle 2.

Lohnpolitik

Es zeigt sich, dass die ermöglichten finanzpolitischen Spielräume von einigen Eurostaaten exzessiv genutzt wurden. Ursache hierfür sind nicht nur die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Vielmehr wurden in diesen Staaten die grundlegenden Mechanismen einer Währungsunion und hier vor allem die Wirkungsweisen von Anpassungsmechanismen bei Verlust von Ab- und Aufwertung einer eigenen Währung missachtet. Die Missachtung ökonomischer Gesetzmäßigkeiten zeigt sich auch in der Lohn- und Sozialpolitik. Ein Indiz dafür liefert auch die Entwicklung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit in den so genannten Peripheriestaaten seit Einführung der gemeinsamen Währung (vgl. Tab. 3). Das empirische Ergebnis zeigt, dass sich gerade in den Staaten, die derzeit im Fokus der Finanzmärkte stehen, die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Volkswirtschaften seit Beginn der Währungsunion drastisch verschlechtert hat.

Ähnlich wie bei der Finanzpolitik waren auch die ökonomischen Zwänge im Bereich der Lohn- und Sozialpolitik durch

Tab. 3
Preisliche Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Eurostaaten

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit ausgewählter Eurostaaten ist ...			
... gestiegen		... gesunken	
Deutschland	- 18,0	Griechenland	+ 13,1
Österreich	- 7,6	Portugal	+ 9,1
Finnland	- 2,0	Spanien	+ 7,4
Euroraum (insg.)	- 5,7	Irland	+ 7,3
		Italien	+ 6,9

Auf Basis von Lohnstückkosten; viertes Quartal 2010 gegenüber vierstem Quartal 1998 in Prozent; ein positives Vorzeichen zeigt eine Verringerung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit an. Daten für Portugal: drittes Quartal 2010.

Quelle: Deutsche Bundesbank, http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_eszb_neuesfenster_tabelle.php?stat=hci_ulct&lang=.

die Einführung der gemeinsamen Währung absehbar. Es war empirisch eindeutig, dass die Unterschiede bei den für eine Lohnpolitik wichtigen Komponenten (etwa Inflationsrate, Arbeitsproduktivität, zyklische Position der einzelnen Volkswirtschaft) zwischen den Staaten des damals jungen Euroraums sehr ausgeprägt ausfielen: »Daraus ergibt sich, dass eine einheitliche Lohnpolitik im EWU-Raum wenig hilfreich wäre. Nicht die durchschnittliche europäische Produktivität kann als Maßstab für die Tarifparteien dienen; sie müssen sich vielmehr an der jeweiligen nationalen – oder sogar: regionalen – Produktivität ausrichten. Wollen die EWU-Teilnehmer ihre Arbeitslosigkeit abbauen, so müssen sie – jeder für sich – eine Strategie der Lohnzurückhaltung verfolgen. Wie hoch dabei der Abschlag von der jeweiligen Arbeitsproduktivität ausfällt, hängt ebenfalls von nationalen Besonderheiten ab.« (Eckhoff und Weeber 2000, 42) Diese ökonomischen Grundtatbestände wurden von einer Reihe von Eurostaaten sträflich missachtet. Kein Land kann sich den Regeln eines einheitlichen Währungsraums entziehen. »Der Druck zu einer disziplinierten Lohnpolitik hat sich durch die Einführung der gemeinsamen Währung ... verschärft.« (Eckhoff und Weeber 2000, 43) In einer Währungsunion entfällt die Möglichkeit eines Korrektivs durch die Abwertung der heimischen Währung. Die Verteilung des Erfolges oder des Misserfolges der einzelnen Länder im internationalen Standortwettbewerb verbleibt in nationaler Entscheidung.

Während sich Deutschland im vergangenen Jahrzehnt vor allem durch eine moderate Lohnpolitik in eine verbesserte preisliche Wettbewerbssituation brachte², hatten die Peripheriestaaten unter einem zunehmenden Verlust an Wettbewerbsfähigkeit zu leiden. Betrachtet man etwa die Inflationsdifferenzen dieser Staaten zum EWU-Durchschnitt für den Zeitraum seit 1999, so liegt Griechenland mit gut 3% und Spanien mit etwa 2,8% deutlich über den (von allen EWU-Staaten im Durchschnitt fast erreichten) Zielwert für

² Vgl. Deutsche Bundesbank (2010, 25). Dabei spielt für Deutschland der »Preis« als Argument für seine Exportstärke nur eine vergleichsweise geringe Rolle. Vielmehr sind Qualitätsaspekte der treibende Motor für die deutsche Exportwirtschaft.

die Preisstabilität von (knapp) 2% – Deutschland lag sogar deutlich darunter (1,6%). Aber auch die anderen Staaten der Europeripherie überschreiten die 2%-Marke deutlich (wobei Irland durch das sinkende Preisniveau im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise wieder an Wettbewerbsfähigkeit gewonnen hat). Da sich selbst vergleichsweise geringe Inflationsdifferenzen über einen solch langen Betrachtungszeitraum kumulieren, verschärft sich die Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit auch in diesen Staaten (vgl. Deutsche Bundesbank 2007, 42). Übermäßige Preissteigerungsraten, die zu über dem Produktivitätsfortschritt liegenden Lohnabschlüssen führen, verursachen steigende Lohnstückkosten, die tendenziell zu einem Verlust an Wettbewerbsfähigkeit und zu negativen Leistungsbilanzen führen – an diesem ökonomischen Grundzusammenhang kommen Volkswirtschaften nur schwer vorbei.

Die besonders unter dem Verlust der Wettbewerbsfähigkeit leidenden Staaten sind im Wesentlichen diejenigen mit hohen Schuldenständen. Durch die nach der Einführung des Euro für sie ungewohnt niedrigen Zinssätze finanzierten die betroffenen Staaten daher auf Pump einen künstlich überhöhten Wohlstandsstandard – quasi als Ersatz für die entfallende Abwertungsoption der eigenen Währung. Als schließlich die weltweiten Turbulenzen zusätzliche Maßnahmen zur Rettung von Kreditinstituten und zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung erforderlich machten, traf dieser zusätzliche Finanzierungsaufwand auf einen bereits überhöhten Schuldenstand. Davon sind vor allem die Südländer betroffen, in denen im letzten Jahrzehnt die Löhne stärker als in Deutschland gestiegen sind, ohne dass sich die Produktivität entsprechend erhöhte. Damit sind in diesen Staaten die Lohnstückkosten überhöht, und da sich die Güter der dortigen Exportindustrie vor allem über den Preis am Weltmarkt positionieren, sind Einbußen beim Exportgeschäft gerade in Zeiten einer rückläufigen Weltkonjunktur die logische Folge. Die Anpassungslast liegt damit in erster Linie an den Eurostaaten mit hohen Staatsdefiziten. Sie müssen strukturelle Veränderungen vornehmen und für sich neue Wachstumsmodelle entwickeln.

Sind die Neuregelungen zur Überwindung der Krise sinnvoll?

Seit Anfang 2010 sind zahlreiche Vorschläge zur Bewältigung der Probleme im Euroraum diskutiert worden. Dabei ist zwischen bereits ergriffenen und noch geplanten, aber im politischen Raum weit vorangetriebenen Maßnahmen einerseits und bisher nur erörterten Instrumenten zu unterscheiden. Zur ersten Kategorie zählen:

- Die unmittelbaren finanziellen Probleme einzelner Staaten wurden vergleichsweise schnell durch die Einrichtung eines Europäischen Schutzschirmes angegangen. Über Direktkredite der EU-Kommission (60 Mrd. Euro) und zusätzliche Finanzmittel über eine Zweckgesellschaft (European Financial Stability Facility; 440 Mrd. Euro, die allerdings wegen der erforderlichen Sicherheitenrücklage zur Kreditvergabe nicht vollständig zur Verfügung stehen) sollte den Finanzmärkten finanzielle Stabilität signalisiert werden (Bestand bis 2013) – eine Hoffnung, die sich leider nicht erfüllte. Der im Frühjahr 2011 beschlossene permanente Krisenmechanismus (ESM) soll ab 2013 wirken. Durch den ESM soll es zu einer temporären finanziellen Unterstützung von Staaten kommen, die sich an den Finanzmärkten nicht mehr refinanzieren können. Zur Abforderung der entsprechenden Mittel (500 Mrd. Euro stehen zur effektiven Kreditvergabe zur Verfügung) muss eine Schuldentragfähigkeitsanalyse (durch EU-Kommission, Internationaler Währungsfonds, Europäische Zentralbank) erstellt werden und die Auszahlung der Mittel erfolgt nach Anpassungsfortschritten. Ein gut ausgebauter, auf Glaubwürdigkeit beruhender Krisenmechanismus kann zur Überwindung kurzfristiger Finanzmarktinstabilitäten beitragen.
- Die Unterstützung durch supranationale Institutionen, vor allem durch die finanziellen Beiträge des Internationalen Währungsfonds – etwa im Rahmen des Beistandsprogramms für Griechenland. Die Hilfe einer Institution außerhalb des EU-Rahmens wird von manchen Beobachtern allerdings als ein politischer Rückschlag auf dem Weg zu einer eigenständigen europäischen (Wirtschafts-) Regierung angesehen. Mittel- und Langfristig sollten daher die EU/Eurostaaten ihre wirtschaftlichen Probleme innerhalb der Staatengruppe lösen können.
- Eine Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes mit einem wirksameren Sanktionsmechanismus. Die Bundesregierung und der französische Präsident Sarkozy haben Anfang 2011 einen »Pakt für Wettbewerbsfähigkeit« gefordert, der in diese Richtung ging. (Er enthielt allerdings zahlreiche Elemente, die mit dem ursprünglichen Stabilitäts- und Wachstumspakt nichts zu tun hatten.) Ein reformierter Stabilitäts- und Wachstumspakt soll nun im Verlauf dieses Jahres abgesegnet werden. Prävention und Instrumente zur Wiederherstellung der finanzpolitischen Stabilität sollen gestärkt werden, etwa durch die verbindliche, jährliche Senkung der Schuldenquote um $\frac{1}{20}$ des Betrages, um den der Konvergenzwert von 60% des BIP überschritten wird – die Gesamtverschuldung wird damit in den reformierten Pakt mit einbezogen. Hinzu kommt eine unverzinsliche Einlage bereits bei Beginn des Verfahrens. Die Eröffnung des Verfahrens unterliegt allerdings noch immer einer politischen Entscheidung – ein ökonomischer Automatismus ist nicht vorgesehen. Damit besteht die große Gefahr, dass Interpretationsspielräume einem übermäßigen politischen Ermessen unterliegen (vgl. auch Europäische Zentralbank 2011, 118).
- Eine kontinuierliche Überwachung makroökonomischer Fehlentwicklungen. In diese Richtung gehen Vorschläge der Europäischen Zentralbank und der Europäischen Kommission, die ein Spektrum von Indikatoren beinhalten, die makroökonomische Fehlentwicklungen anzeigen sollen. Zu diesen Indikatoren zählen: Leistungsbilanz, Nettoauslandsposition, realer effektiver Wechselkurs, realer Anstieg der Häuserpreise, Staatsverschuldung, Verschuldung des privaten Sektors zum BIP. Im September 2010 hat sich der Europäische Rat auf die Entwicklung eines Scoreboards zur frühzeitigen Erkennung nicht mehr tragbarer oder gefährlicher Trends verständigt (vgl. Europäische Kommission 2010). Auf dieser Grundlage wurde der endgültige Frühwarnindikatorenansatz um einen Überwachungsmechanismus (ab 2012) ergänzt: zum einen um die präventive Komponente (sogenanntes Europäisches Semester (vgl. Europäische Zentralbank 2011, 110 ff.), mehrmonatiger Abstimmungsprozess mit kalendarischen Vorgaben von Januar bis Juli; Vorlage von Konvergenz- und Stabilitätsberichten und nationaler Reformprogramme der Mitgliedstaaten sowie Bewertung und gegebenenfalls Bewertung durch die Europäische Kommission) und zum anderen um die korrektive Komponente (bei Feststellung übermäßiger Ungleichgewichte kann eine Geldbuße festgelegt werden).
- Ein wirksamerer Mechanismus zur Vermeidung einer überhöhten Risikoneigung von Banken und damit einhergehender spekulativer Blasen im privaten Finanzsystem. Hierzu gehört neben einem effektiven Regelwerk für Krisen, inkl. eines Europäischen Krisenmechanismus, auch erweiterte Kenntnisse über die Auswirkungen solcher Krisen auf Finanz- und Realwirtschaften zuzüglich einer veränderten System- und Netzwerkforschung zwischen diesen beiden Bereichen einer Volkswirtschaft – und dies im globalen Rahmen.

Daneben werden in Wissenschaft und Politik auch weitergehende Vorschläge diskutiert – zum Beispiel:

- Bilaterale Kreditlinien, die durch eine Kreditaufnahme eines als solvent eingeschätzten Staates (mit vergleichsweise niedrigem Zinsniveau) und die direkte Weitergabe der Mittel an den Staat mit höherem Zinsniveau gekennzeichnet sind. Hierdurch würden auf den (wenigen) Gläubigerstaaten erhebliche Belastungen ruhen.
- Gemeinsame Euro-Anleihen aller Staaten und Weiterleitung an die Staaten mit höherem Zinsniveau (sogenannter Euro-Bond). Die Kreditzinssätze für die solventen Staaten würden ansteigen, dies gilt vor allem für Deutschland; eine Vorstufe hierzu wurde als Anleihe der »Europäischen Finanzstabilisierungsfazilität« im Januar 2011 erfolgreich getestet.
- Unverzichtbar scheint mittel- und langfristig die Implementierung einer Insolvenzordnung für Staaten – ergänzt

um den Aspekt der Abwicklung großer und international verflochtener Banken (vgl. für den Bereich Banken Basel Committee on Banking Supervision 2011). Da dies auf internationaler Ebene politisch (anscheinend) nicht durchsetzbar ist, würde ein solcher Ordnungsrahmen auf den Euroraum oder die EU beschränkt bleiben. Hierzu gehören klare Regelungen über den Zeitpunkt einer Überschuldung, mit nachvollziehbaren Daten. Fallweise Entscheidungen, die Interpretationsspielräume eröffnen, sind dagegen abzulehnen. Einen diskussionswürdigen Vorschlag hat etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie vorgelegt (vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie 2011).

Welche Maßnahme letztlich umgesetzt wird und ob sie tatsächlich zur Stabilität des Währungsraums Euro führt, bleibt abzuwarten. Außerhalb solcher (z.T.) Extremvorstellungen bleibt auch noch die Ultima Ratio: die Möglichkeit des Austritts eines Staates aus der Währungsunion. Unabhängig von der Diskussion um die rechtlichen Voraussetzungen, dürfte ein gewünschter Austritt eines Staates aus der Eurozone kaum zu verhindern sein. Dies hätte aber erhebliche wirtschaftliche Konsequenzen, die – skizziert – wie folgt aussehen werden: Wird von einem Austritt eines Schuldnerstaates ausgegangen, muss mit einer heftigen Abwertung (zur Herstellung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit) der neuen, eigenen Währung gerechnet werden. Nicht nur kräftige Steigerungen der zu zahlenden Zinssätze auf den Anleihemärkten wären zu erwarten. Deutliche Preissteigerungen (importierte Inflation) und mangelnde Refinanzierbarkeit (Erhöhung des Wertes der Auslandsschulden) dürften wahrscheinlich sein. Sollten dagegen relativ stabile Staaten wie etwa Deutschland aus der gemeinsamen Währung ausscheiden wollen, wäre hier eine massive Aufwertung einer neuen *Deutschen Mark* mit Konsequenzen vor allem für die preisreagiblen Bestandteile der Exportindustrie wahrscheinlich. Ein Austritt Deutschlands dürfte letztendlich auch das faktische Ende der Eurozone bedeuten.

Fazit

Die rechtlichen Vorgaben im Vorfeld der Europäischen Währungsunion haben die jetzigen Probleme im Euroraum nicht vermeiden können. Letztlich haben einige Staaten der Eurozone die aus einer Währungsunion resultierenden ökonomischen Grundzusammenhänge ignoriert und über ihre Verhältnisse gelebt. Zukünftige Abkommen, die zur wirtschaftlichen Stabilität der Eurozone beitragen sollen, müssen eindeutige Regularien bei Verstößen vorsehen. Automatismen sind fallweisen Entscheidungen vorzuziehen. Sollte dies zwischen den Eurostaaten nicht gelingen, dürfte eine dauerhafte Instabilität der Finanzmärkte nicht zu vermeiden sein.

Literatur

- Basel Committee on Banking Supervision (2011), *Resolution policies and frameworks – progress so far*, Basel.
- Deutsche Bundesbank (2005), »Die Änderungen am Stabilitäts- und Wachstumspakt«, *Monatsbericht* April.
- Deutsche Bundesbank (2007), »Leistungsbilanzsalden und preisliche Wettbewerbsfähigkeit im Euro-Raum«, *Monatsbericht*, Juni.
- Deutsche Bundesbank (2010), »Zur Problematik makroökonomischer Ungleichgewichte im Euro-Raum«, *Monatsbericht*, Juli.
- Eckhoff, J. und J. Weeber (2000), »Der Euro verändert die Wirtschaftspolitik«, *Wirtschaftsdienst* 80(1), 37–44.
- Europäische Kommission (2010), *Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum*, Brüssel, 29. September.
- Europäische Zentralbank (2011), »Wesentliche Elemente der Reform der wirtschaftspolitischen Steuerung im Euro-Wirtschaftsgebiet«, *Monatsbericht*, März.
- Eurostat (2011), »Euroindikatoren«, Pressemitteilung, 26. April.
- Weeber, J. (1995), »Europäische Wirtschafts- und Währungsunion: Die Problematik der Konvergenzkriterien«, *Das Wirtschaftsstudium (WISU)* (10), 788–792.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (2011), *Überschuldung und Staatsinsolvenz in der Europäischen Union*, Gutachten 1/11, Berlin.

Sebastian Benz*, Joachim Karl** und Erdal Yalcin***

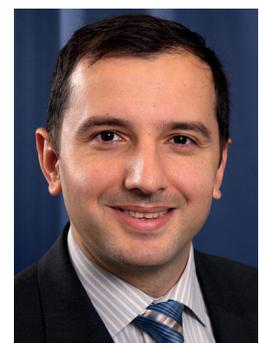
Neben internationalen Exporten stellen grenzüberschreitende Investitionen durch multinationale Unternehmen (MNU) die zweite Säule der globalen ökonomischen Integration dar. Während Exporte in den letzten 40 Jahren vor der letzten Finanzmarktkrise durchschnittlich einen jährlichen Anstieg zwischen 10 bis 11% verzeichneten, haben sich ausländische Direktinvestitionen (FDI) in derselben Zeitspanne wesentlich dynamischer entwickelt (durchschnittliches jährliches Wachstum zwischen 12 und 17%). Die Entwicklung der ausländischen Direktinvestitionen wird seit mehr als 30 Jahren durch die UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) beobachtet und analysiert. Aktuelle globale Entwicklungen werden im jährlich erscheinenden World Investment Report (WIR)¹, der am ifo Institut präsentiert wird, beschrieben. Die aktuellen Trends des WIR 2011 werden in diesem Beitrag zusammengefasst und erläutert. Dabei soll die veränderte Bedeutung von Schwellen- und Entwicklungsländern als Destinationen und Quelle von FDI besonders herausgearbeitet werden. Ferner wird die Rolle von alternativen Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung (non-equity modes of international production – NEMs) dargestellt.

Die globale wirtschaftliche Integration nationaler Ökonomien hatte in den letzten 40 Jahren einen starken Wohlfahrtsanstieg zur Folge, der sich beispielsweise an der Entwicklung der aggregierten nationalen Bruttoinlandsprodukte (weltweites BIP) ablesen lässt. Zwischen 1970 und 2010 hat sich das jährliche weltweite BIP von 3,2 auf 63,2 Bill. US-Dollar erhöht (vgl. Abb. 1). Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 7,8%. Einen wesentlichen Beitrag zu dieser positiven Entwicklung leistet der weltweit zunehmende Güterhandel. Offene Volkswirtschaften sind in der Lage, ihre komparativen Vorteile durch grenzüberschreitenden Austausch von Gütern zu nutzen. Parallel zum BIP-Wachstum sind deshalb weltweite Güterexporte zwischen 1970 und 2010 von 317 Mrd. auf 15,2 Bill. US-Dollar angestiegen, was einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 10,2% entspricht. Exporte stellen somit einen wichtigen Aspekt der weltweiten ökonomischen Verflechtung dar. Sie sind jedoch nicht nur ein Resultat der positiven Wirtschaftsentwicklung, sondern für diese auch ursächlich mitverantwortlich.

Neben der weltweiten BIP- und Exportentwicklung stellt Abbildung 1 aggregierte ausländische Direktinvestitionen (FDI, als Flussgrößen) dar. Im Vergleich zum weltweiten BIP und zu Exporten erscheinen nominale ausländische Direktinvestitionen zunächst unbedeutend. Zwischen 1970 und 2010 sind die jährlichen Flüsse von gerade einmal 14,2 Mrd. auf 1,3 Bill. US-Dollar angestiegen, was im Jahr 2010 weniger als 10% der globalen Exporte entspricht. Allerdings wird ein rein nominaler Größenvergleich der Bedeutung der weltweiten ausländischen Direktinvestitionen nicht gerecht, da er ihre starke Zunahme vernachlässigt. Aus Abbildung 2 geht hervor, dass seit 1970 weltweite FDI durchschnittlich um 12% pro Jahr gestiegen sind, was sowohl das jährliche Wachstum des BIP als auch das Exportwachstum deutlich übertrifft.

Bei einem Vergleich der globalen FDI-Flüsse und Exporte relativ zum weltweiten BIP (FDI- und Exportquote), wird das überdurchschnittliche Wachstum der grenzüberschreitenden Investitionen noch deutlicher. Seit 1970 hat sich die weltweite FDI-Quote bis 2007 um 800% erhöht, wohingegen die globale Exportquote nur um 160% zugenommen hat (vgl. Abb. 2, gestrichelte Linien).

Was steht hinter den globalen ausländischen Direktinvestitionen? Allgemein handelt es sich bei FDI um Firmeninvestitionen in ausländische Märkte. Dabei



* Sebastian Benz ist Doktorand im Bereich Außenhandel des ifo Instituts.

** Dr. Joachim Karl ist Leiter der Policy Research Section bei der UNCTAD.

*** Dr. Erdal Yalcin ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Außenhandel des ifo Instituts.

¹ United Nations, *World Investment Report 2011: Non-Equity Modes of International Production and Development*, New York und Genf 2011.

Abb. 1
FDI-, Export- und BIP-Entwicklungen weltweit

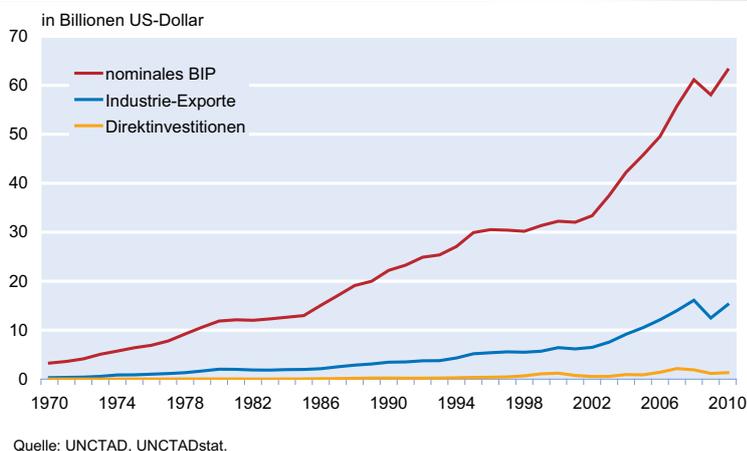
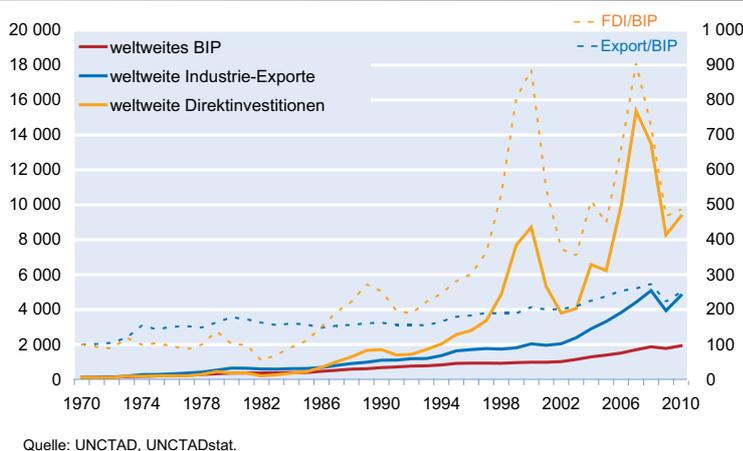


Abb. 2
FDI-, Export- und BIP-Entwicklungen (1970 = 100)



können die Investitionen unterschiedliche Formen aufweisen. Neben Neugründung von ausländischen Dependancen, stellen vor allem Fusionen und Übernahmen (M&A) einen Großteil der jährlichen grenzüberschreitenden Finanzflüsse dar. Aber auch reinvestierte Gewinne von Tochterunternehmen im Ausland spiegeln sich in FDI wider. Entscheidend ist die Langfristigkeit von Investitionen in neuen Destinationen, die ausländische Direktinvestitionen von Portfolioinvestitionen auf Kapitalmärkten fundamental unterscheidet. Ein Großteil dieser realen grenzüberschreitenden Investitionen wird heute von multinationalen Unternehmungen (MNU) mit einem Sitz in Industriestaaten getätigt. Von MNU getätigte FDI lassen sich durch zwei Motive erklären:

1. **Horizontale FDI:** Multinationale Unternehmungen gründen neue Tochtergesellschaften in ausländischen Märkten bzw. kaufen sich mehrheitlich in örtliche Firmen ein, um ihre Produkte im Absatzland zu produzieren und zu verkaufen. Hierdurch können Handelskosten (Zölle,

Transport) gespart und gleichzeitig die Kaufkraft im neuen Markt gestärkt werden. Diese Form der FDI ist als Substitut für Güterexporte anzusehen.

2. **Vertikale FDI:** So bezeichnet man die Auslagerung von Produktionsprozessen durch MNU, um finale Güter kostengünstiger herzustellen und dann im Heimatland oder einem Drittland zu verkaufen. Diese Form der FDI führt zu höheren Exporten und wird daher als Komplement zum Güterhandel gesehen.

Im Gegensatz zu Exporten haben FDI, sei es horizontal oder vertikal, einen langfristigen Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung der Empfängerländer, da sie einen maßgeblichen Beitrag zur industriellen Strukturbildung leisten. Aber auch Länder, die FDI bereitstellen, werden durch grenzüberschreitende Investitionen zunehmend in ihrer Entwicklung beeinflusst, sei es durch eine verbesserte Wettbewerbssituation heimischer Firmen oder eine Umstrukturierung der heimischen Industrie, aufgrund der Verlagerung von einzelnen Produktionsprozessen. Zudem resultieren Gewinne aus der Investition, die ganz oder teilweise ins Ursprungsland zurückfließen können.

Unter Berücksichtigung der dargestellten dynamischen Entwicklung der globalen FDI kann festgehalten werden, dass ausländische Direktinvestitionen neben Exporten die zweite wichtige Säule der weltweiten ökonomischen Verflechtung darstellen. Die Kenntnis dieser Zusammenhänge ist folglich relevant, um auf globale ökonomische Entwicklungen insbesondere während makroökonomischer Schocks, wie jüngst, bzw. auf wirtschaftliche Trends politisch angemessen reagieren zu können. Einen wesentlichen Beitrag für ein besseres Verständnis der weltweiten FDI leistet die Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung (United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD), die 1964 als Unterorganisation der UN-Vollversammlung gegründet worden ist. In ihrem jährlich erscheinenden *World Investment Report* (WIR) werden zum einen detailliert aktuelle Statistiken zu ausländischen Direktinvestitionen bereitgestellt, zum anderen neue Trends und Analysen vorgestellt. Der diesjährige WIR 2011 informiert deshalb auch über Formen der internationalen Arbeitsteilung, die nicht auf der Investition von Kapital in einem ausländischen Unternehmen beruhen (non-equity modes of international production – NEMs). Sie kommen durch die Kooperation eigenständiger Unternehmen oder eines in-

ternationalen Unternehmens mit einer öffentlichen Institution zu Stande.

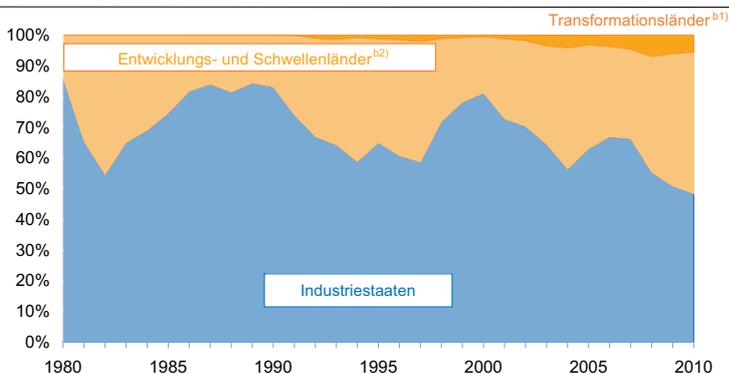
Ziel dieses Artikels ist es, basierend auf dem jüngsten WIR, einen Überblick über neueste Entwicklungen bei den weltweiten ausländischen Direktinvestitionen sowie den NEMs zu geben.

Aktuelle Trends

Ausländische Direktinvestitionen wurden früher vorwiegend zwischen Industrienationen getätigt. Erst seit 2000 ist ein Trendwechsel zu sehen. Der Anteil von FDI-Zuflüssen in Transformations-, Entwicklungs- und Schwellenländer hat binnen weniger Jahre deutlich zugenommen. Im Jahr 2010 verbuchten sie insgesamt einen Anstieg um 12% auf jetzt 574 Mrd. US-Dollar – wobei es aber erhebliche regionale Unterschiede gibt – und empfangen somit zum ersten Mal mehr als die Hälfte (52%) aller weltweiten FDI-Ströme (vgl. Abb. 3). Auch bei den Direktinvestitionen in Industrieländer konnte der klare Abwärtstrend der letzten Jahre gestoppt werden; sie verharrten auf dem Niveau des Jahres 2009. In der Summe ergibt dies einen Anstieg von 1 185 auf geschätzte 1 244 Mrd. US-Dollar.

Der Boom der letzten Jahre bei Investitionen in Entwicklungs- und Schwellenländer wird sowohl durch horizontale als auch vertikale FDI getrieben. Viele MNU aus Industriestaaten verlagern ihre Produktion in diese Länder, um kostengünstiger produzieren zu können. Die rasche wirtschaftliche Erholung in den Entwicklungs- und Schwellenländern nach der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise impliziert eine steigende Inlandsnachfrage, auch nach ausländischen Konsumgütern. Hohe, aber dennoch attraktive Firmenwerte aufgrund des robusten Einkommens- und Wirtschafts-

Abb. 3
Weltweite FDI-Zuflüsse nach Ländergruppen^{a)} in Prozent

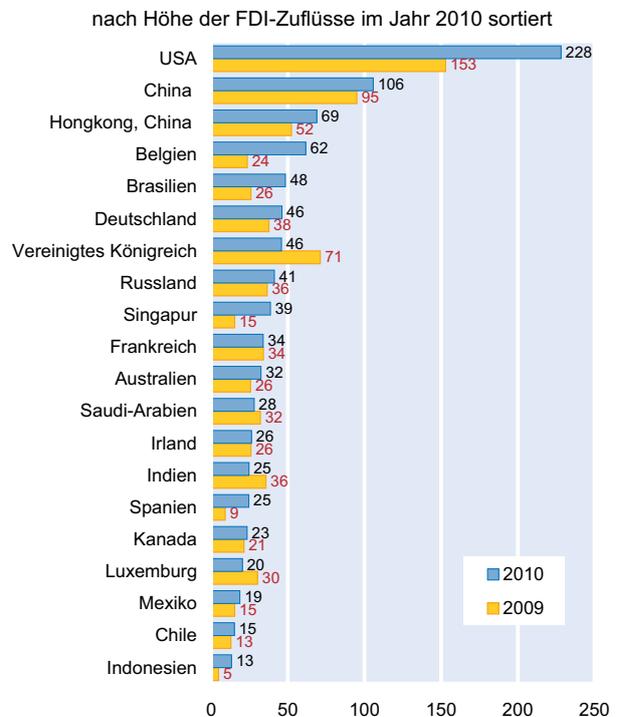


^{a)} Industrieländer, Entwicklungs- und Schwellenländer folgen in ihrer Definition der UNCTAD-Ländergruppierung. Transformationsländer beinhalten Staaten, die sich in einer Übergangsphase vom sozialistischen zum marktwirtschaftlichen System befinden.

^{b1)+ b2)} 52% im Jahr 2010.

Quelle: UNCTAD, WIR (2011, basierend auf Annex Tab. 1).

Abb. 4
Top-20-FDI-Empfängerländer in Mrd. US-Dollar 2009–2010



Quelle: UNCTAD (2011, basierend auf Annex Tab. 1) und www.unctad.org/fdistatistics.

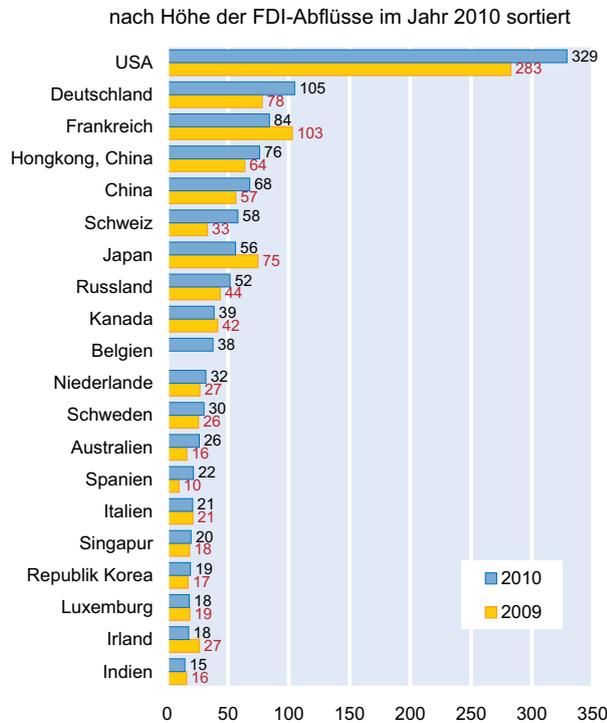
wachstums vergrößerten zudem das Volumen von Unternehmenszukaufen (M&A).

Die gesteigerte Bedeutung der Entwicklungsländer für ausländische Direktinvestitionen wird in den Länderranglisten der Top-20-FDI-Herkunfts- und -Empfängerländer deutlich. Die Rangliste der FDI-Zuflüsse wird zwar 2010 wie im Vor-

jahr deutlich von den USA angeführt, jedoch bereits gefolgt von China auf Platz 2. Unter den fünf größten FDI-Empfängerländern finden sich drei Schwellenländer und erstmals sind die Hälfte der 20 wichtigsten Investitionsziele Schwellen- oder Entwicklungsländer. Diese Länder haben insgesamt einen höheren Anteil an den globalen FDI-Zuflüssen, als am globalen BIP, der zudem sowohl vor als auch während der jüngsten Wirtschaftskrise stetig gestiegen ist. Deutschland hält sich hingegen mit einem moderaten Anstieg des FDI-Volumens auf Rang 6 (vgl. Abb. 4).

Abbildung 5 zeigt die Rangliste der Herkunftsländer von FDI in den Jahren 2009 und 2010. Größter Auslandsinvestor sind die Vereinigten Staaten, deutlich vor Deutschland

Abb. 5
Top-20-FDI-Herkunftsländer in Mrd. US-Dollar
2009–2010



Quelle: UNCTAD (2011, basierend auf Annex Tab. 1) und www.unctad.org/fdistatistics.

und Frankreich. Auch hier zeigt sich die steigende Bedeutung der Entwicklungs- und Schwellenländer. Ihre FDI-Abflüsse stiegen 2010 um 21% und erreichten 388 Mrd. US-Dollar. Unter den Top-20-Investoren finden sich sechs Schwellenländer. Viele MNU in diesen Ländern investieren in andere aufstrebende Volkswirtschaften, die sich relativ schnell von der Krise erholen und gute Perspektiven bieten. Insbesondere große, staatliche Investoren aus den

BRIC-Staaten (Brasilien, Russland, Indien und China) sind in den letzten Jahren zu wichtigen FDI-Quellen aufgestiegen, da sie über stark wachsende Heimatmärkte und reichlich Kapital verfügen.

Ausländische Investitionen stellen in Entwicklungs- und Schwellenländern nach wie vor lediglich eine ergänzende Finanzierung zu heimischen Investitionen dar. Neben FDI gibt es eine Vielzahl von Finanzierungsinstrumenten privater (Portfolio-Investitionen, Wertpapier- und Aktienanlagen, Bankkredite) und öffentlicher Investoren (durch Entwicklungshilfe, Handelskredite). Ihnen kommt jedoch eine wichtige Bedeutung zu, da keine Investitionsart für sich allein den vielseitigen Finanzierungsbedarf der Wachstumsmärkte decken kann.

FDI stellen nach wie vor den Großteil der Kapitalflüsse in Entwicklungsländer dar. Niedrige Zinsen und eine lockere Geldpolitik führten in Industriestaaten zu reichlich Liquidität, die teilweise auch in Entwicklungs- und Schwellenländer floss. Ein besonderes Problem hierbei stellt die Volatilität der ausländischen Investitionen dar. FDI-Wachstum gilt als positiver Faktor, da es sich in der Regel um langfristige, stabile Investitionen handelt. Portfolio-Investitionen und Bankkredite sind deutlich volatil, was die Entwicklungsländer größeren Schwankungen aussetzt. Jedoch hat auch die Volatilität der ausländischen Direktinvestitionen in aufstrebenden Märkten in den letzten Jahren zugenommen, was an ihrer veränderten Komposition liegen könnte (vgl. Abb. 6).

Multinationale Unternehmen

Die starke Zunahme an FDI ging notwendigerweise einher mit einem deutlichen Anstieg der Zahl und Größe multinationaler Unternehmen (MNU). 2010 erwirtschafteten diese bereits 15,6 Bill. US-Dollar, und damit ein Viertel der globalen Wertschöpfung. Mehr als 40% dieser Wertschöpfung wurde in ausländischen Tochterunternehmen erbracht, was 6,6 Bill. US-Dollar oder einem Drittel der weltweiten Exporte entspricht (vgl. Abb. 7).

In zunehmendem Maße sind es auch Staatsfirmen, die international aktiv sind. Diese sind definiert als Unternehmungen, die zu einem entscheidenden Anteil im Staatsbesitz sind, d.h. in denen staatliche Institutionen einen kontrollierenden Einfluss haben. Nach einer verbreiteten Praxis legt die UNCTAD dafür einen staatlichen Mindestanteil von 10% fest. Allerdings hält der Staat in 58% der im Folgenden betrachteten Unternehmen mehr als

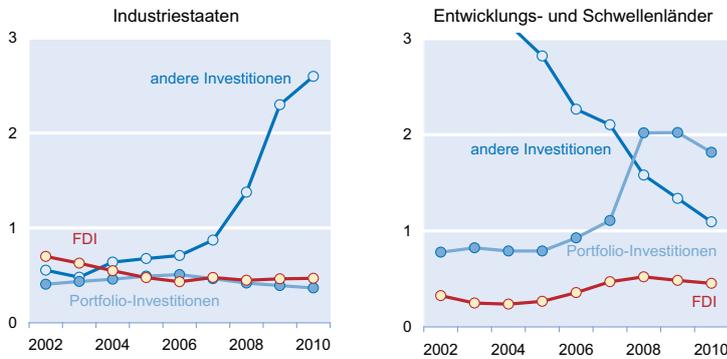
Tab. 1
Kapitalzuflüsse in Entwicklungsländer, 2005–2010 in Mrd. US-Dollar

Art der Zuflüsse	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total	579	930	1 650	447	656	1 095
FDI	332	435	571	652	507	561
Portfolio-Investitionen	154	268	394	-244	93	186
Andere Investitionen ^{a)}	94	228	686	39	56	348
Memorandum						
Offizielle Förderungen ohne technische Förderungen	56,9	106,9	76,1	86,4	95	..
Änderungen in Reserven	539	647	1 063	774	673	927
Auslandsüberweisungen (Arbeiter)	173	204	245	288	281	297

^{a)} Andere Investitionen: Bank Kredite, Offizielle Kredite und Handelskredite.

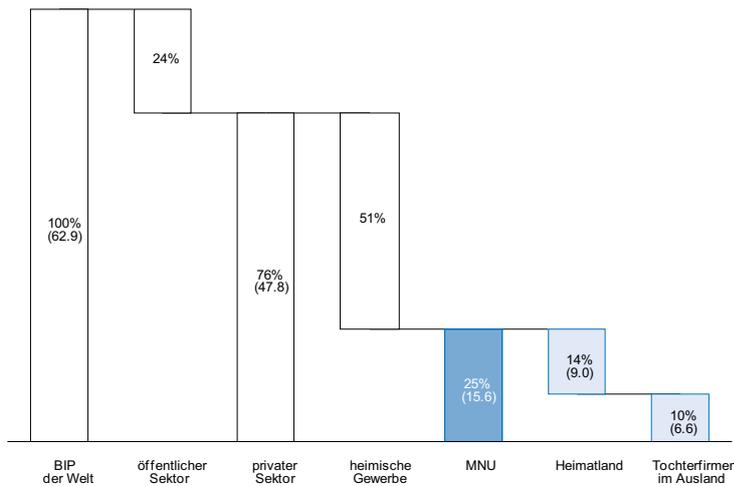
Quelle UNCTAD, WIR (2011).

Abb. 6
Volatilität privater Kapitalflüsse, 2002–2010



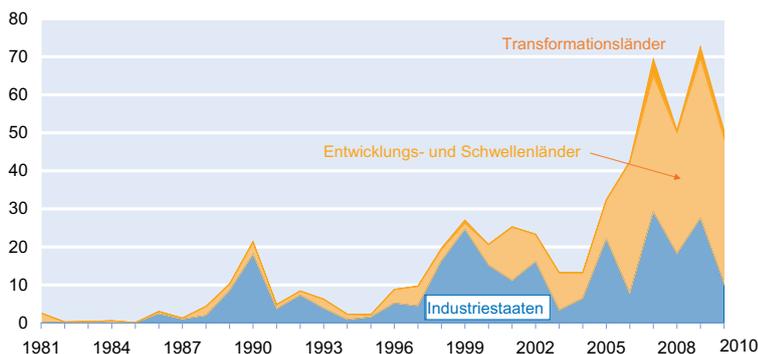
Anmerkung: Die Volatilität ist als relative Standardabweichung innerhalb der letzten zehn Jahre berechnet. Alle Kapitalflüsse sind nach ihrer Größe standardisiert.
Quelle: UNCTAD, WIR (2011).

Abb. 7
Weltweiter Wertschöpfungsanteil von MNU im Jahr 2010



Quelle: UNCTAD, WIR (2011).

Abb. 8
Grenzüberschreitende M&A durch Staatsunternehmen nach Ländergruppen in Mill. US-Dollar



Staatsunternehmen in Graphik: Staat besitzt mehr als 50% der Anteile.
Quelle: UNCTAD, WIR (2011).

die Hälfte der Anteile. Typischerweise sind Staatsfirmen besonders im Finanzsektor und in kapitalintensiven Branchen, Industrien mit Skaleneffekten (natürlichen Monopolen) und strategisch wichtigen Sektoren aktiv.

Anhand von Daten zu internationalen Firmenaufkäufen (M&A) lässt sich die internationale Entwicklung in zwei Phasen unterteilen. Von 1980 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts investierten Staatsunternehmen aus den entwickelten Ländern vermehrt im Ausland. Ab 2000 wurden staatliche Unternehmungen aus Schwellen- und Entwicklungsländern stärker im Ausland aktiv und tätigten seitdem die Mehrheit der Auslandszukaufe (vgl. Abb. 8).

Obwohl die Anzahl staatlicher MNU weiterhin relativ klein ist, beträgt ihr Anteil am weltweiten FDI-Volumen ca. 11%. 19 Staatsfirmen rangieren unter den 100 größten MNU weltweit, unter ihnen zum Beispiel France Télécom, Petrobras, oder China National Petroleum.

Von den 100 größten MNU aus Schwellen- und Entwicklungsländern befinden sich sogar 29 in öffentlicher Hand. 56% aller staatlichen MNU kommen aus den aufstrebenden Volkswirtschaften. In China existieren insgesamt rund 154 000 Staatsfirmen, von denen nur etwa 50 Tochterfirmen im Ausland haben. Drei dieser Unternehmungen zählen jedoch zu den 30 weltweit größten MNUs im Staatsbesitz außerhalb des Finanzsektors.

Disaggregierte Betrachtung

Die sektorale Entwicklung der FDI-Flüsse zeigte sich sehr heterogen. Das Verarbeiten der Gewerbe verbuchte 2010 einen globalen FDI-Zuwachs von 33% auf 545 Mrd. US-Dollar. Es zog somit fast die Hälfte aller ausländischen Direktinvestitionen an und konnte sein Vorkrisenniveau wieder erreichen. Innerhalb des industriellen Sektors waren konjunkturabhängige Industrien wie Metallverarbeitung, Elektronik, sowie Holz und Holzwaren besonders stark von der Krise betroffen. Infolge von Überkapazitäten und negativen Aussichten nahmen die Investitionen in diesen Branchen ab. Direktinvestitionen in die

Tab. 2

Die 30 größten MNU-Staatsunternehmen

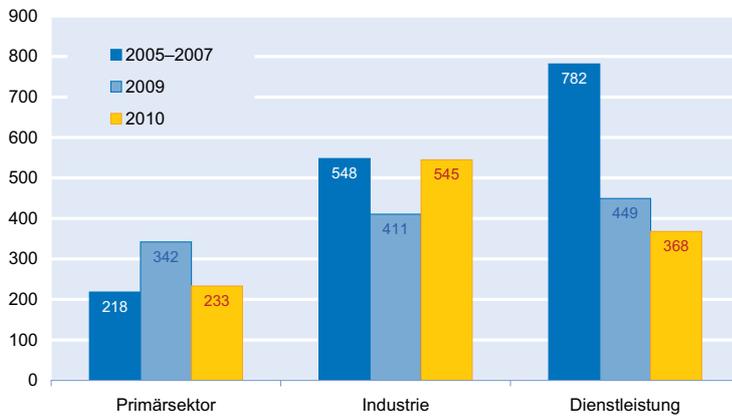
(ohne Finanzsektor, sortiert nach dem Wert ausl. Aktiva^{a)}, in Mill. US-Dollar, Anzahl der Beschäftigten in Tsd.)

Name	Ursprungsland	Regierungsanteil ^{b)}	Industrie ^{c)}	Aktiva		Verkäufe		Beschäftigte		TNI ^{e)} (in %)
				im Ausland	gesamt	im Ausland	gesamt	im Ausland ^{d)}	gesamt	
Enel SpA	Italien	34,7	Elektrizität, Gas und Wasser	157	231	44	86	43	81	57,2
Volkswagen Group	Deutschland	20,0	Motorfahrzeuge	156	255	105	146	196	369	61,9
GDF Suez	Frankreich	36,4	Betriebsmittel (Elektrizität, Gas und Wasser)	146	247	68	111	96	197	56,5
EDF SA	Frankreich	84,7	Betriebsmittel (Elektrizität, Gas und Wasser)	134	348	40	92	58	169	39,0
Deutsche Telekom AG	Deutschland	31,7	Telekommunikation	113	184	53	90	108	258	54,1
Eni SpA	Italien	30,3	Erdöl gef./raf./vert.	102	169	78	117	40	78	59,2
General Motors Co	Vereinigte Staaten	32,0	Motorfahrzeuge	76	136	55	105	114	217	53,7
France Telecom S.A.	Frankreich	26,7	Telekommunikation	73	133	31	64	64	167	47,0
EADS N.V.	Frankreich	22,4	Luft- und Raumfahrt	72	116	54	60	75	120	71,9
Vattenfall AB	Schweden	100,0	Elektrizität, Gas und Wasser	72	83	22	27	34	40	84,9
Veolia Environnement SA	Frankreich	10,7	Betriebsmittel (Elektrizität, Gas und Wasser)	52	72	29	48	212	313	66,9
CITIC Group	China	100,0	Keine spezifische Industrie	44	315	11	31	25	125	23,2
Statoil ASA	Norwegen	67,0	Erdöl gef./raf./vert..	43	97	17	74	11	29	34,4
Deutsche Post AG	Deutschland	30,5	Transport und Lager	39	50	44	67	258	425	68,3
Vale SA	Brasilien	5,5 (12 Golden Shares)	Bergbau und Steinbruch	39	102	20	24	13	60	48,2
Petronas – Petrolim Nasional Bhd	Malaysia	100,0	Erdöl gef./raf./vert..	34	126	28	63	8	41	30,7
TeliaSonera AB	Schweden	37,3	Telekommunikation	32	37	10	14	20	29	73,3
Renault SA	Frankreich	18,3	Motorfahrzeuge	30	92	29	47	66	121	50,2
Japan Tobacco Inc	Japan	50,0	Nahrungs- und Genussmittel, Tabakwaren	30	42	29	66	25	50	55,4
Finmeccanica Spa	Italien	30,2	Maschinenbau und Ausrüstungen	29	44	20	25	32	73	62,7
China Ocean Shipping (Group) Company	China	100,0	Transport und Lager	28	36	18	28	4	72	49,7
Lukoil OAO	Russland	13,4	Erdöl und -gas	24	79	38	68	22	143	34,0
Singapore Telecommunications Ltd	Singapur	54,4	Telekommunikation	23	27	8	12	10	23	64,3
Zain	Kuwait	49,2	Telekommunikation	19	20	7	8	12	13	92,1
Qatar Telecom	Katar	55,0	Telekommunikation	18	23	5	7	1	2	78,0
Tata Steel Ltd	Indien	12,9	Metall und Metallwaren	16	24	16	22	47	81	65,2
Petroleo Brasileiro SA	Brasilien	39,8	Erdöl gef./raf./vert..	15	200	29	116	8	77	14,2
Abu Dhabi National Energy Co PJSC	Vereinigte Arabische Emirate	100,0	Betriebsmittel (Elektrizität, Gas und Wasser)	14	25	3	5	3	4	67,2
Petróleos de Venezuela SA	Venezuela	100,0	Erdöl gef./raf./vert...	12	150	33	75	5	92	19,0
China National Petroleum Corporation	China	100,0	Erdöl gef./raf./vert..	12	325	5	178	30	1 585	2,7

^{a)} Alle Daten aus dem Jahresabschluss der Firmen, wenn nicht anders angegeben. – ^{b)} Basierend auf neuesten Daten von Thomson Worldscope (Stand: 31. Mai 2011). – ^{c)} Industrieklassifizierungen für Firmen nach der United States Standard Industrial Classification. – ^{d)} In einigen Fällen wurde die Beschäftigung im Ausland mit dem Anteil ausländischer Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung im Jahr 2008 berechnet. – ^{e)} TNI, der Transnationalitäts-Index, wird berechnet als Durchschnitt folgender Quotienten: ausländische Aktiva zu Gesamtkтива, ausländische Verkäufe zu Gesamtverkäufe und ausländische Beschäftigung zu Gesamtbeschäftigung.

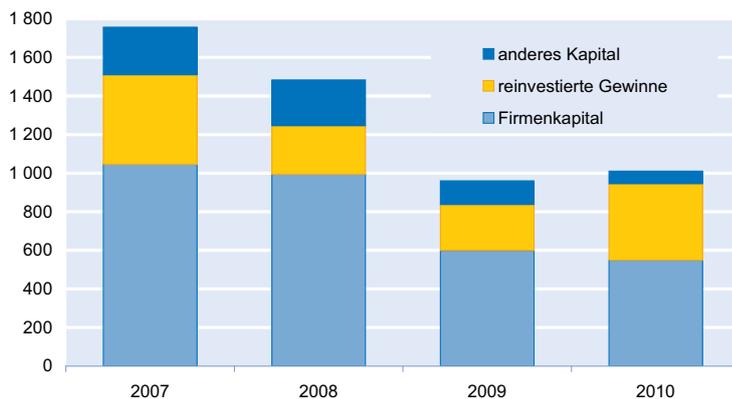
Quelle: UCTAD.

Abb. 9
Weltweite FDI-Verteilung nach Sektoren in Mrd. US-Dollar



Quelle: UNCTAD, WIR (2011, basierend auf Annex Tab. 14 und 20).

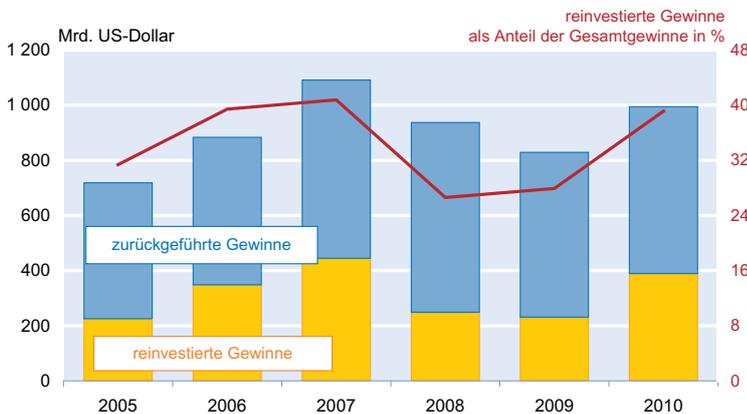
Abb. 10
Komposition von FDI-Zuflüssen in Mrd. US-Dollar



Anmerkung: Basierend auf 106 Ländern, die 85% der weltweiten FDI-Zuflüsse in den Jahren 2007 bis 2010 ausmachen.

Quelle: UNCTAD, basierend auf Daten der FDI/TNC-Datenbank, www.unctad.org/fdistatistics.

Abb. 11
Reinvestierte Gewinne aus FDI



Anmerkung: Basierend auf 104 Ländern, die 81% der FDI-Zuflüsse in den Jahren 2005 bis 2010 ausmachen.

Quelle: UNCTAD, Investment Policy Monitor.

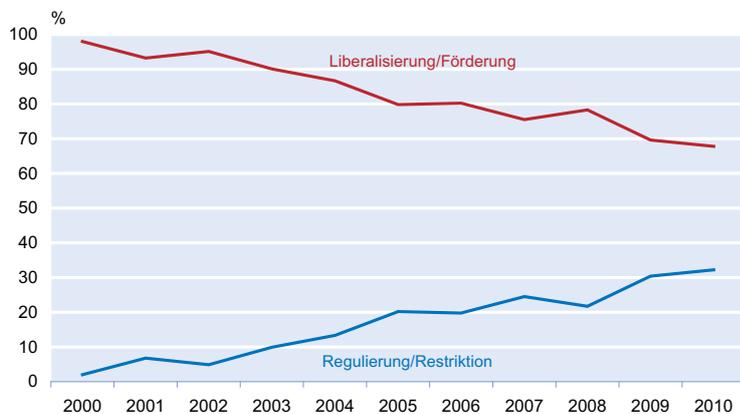
Herstellung von Nahrungsmitteln, Textilien sowie in die Automobilindustrie nahmen aufgrund der wachsenden Konsumnachfrage für diese Güter in Entwicklungsländern und wegen positiver Gewinnaussichten zu.

Im Primärsektor gingen ausländische Direktinvestitionen hingegen trotz steigender Nachfrage nach Rohstoffen und Energieträgern sowie einiger großer Firmenaufkäufe im Vergleich zu 2009 zurück. Auch dies bedeutet jedoch ein Einpendeln auf den Durchschnittswert vor der Krise. Ganz anders ist die Entwicklung im Dienstleistungsbereich. Hier scheinen die Nachwirkungen der Wirtschaftskrise noch anzuhalten. Die FDI-Ströme fielen auf nur noch 368 Mrd. US-Dollar, 53% unter dem Durchschnitt der Jahre 2005–2007. Den stärksten Einbruch erlitt hierbei die Finanzbranche als Zentrum der aktuellen Krise.

Die jüngste Wirtschaftskrise hatte auch einen Einfluss auf die Komposition der FDI-Flüsse. Direktinvestitionen aus reinvestierten Gewinnen der Tochterfirmen brachen bereits im Jahr 2008 ein, konnten sich jedoch in der Folge rasch erholen und erreichten im Jahr 2010 ca. 400 Mrd. US-Dollar, was eine Verdoppelung gegenüber dem Vorjahr darstellt (vgl. Abb. 10). Dies wurde zum einen verursacht durch einen Anstieg der aus FDI erzielten Gewinne, zum anderen aber auch durch den Anstieg der Quote von reinvestierten Gewinnen an den Gesamtgewinnen der Tochterunternehmen. Diese erreichte mit 40% wieder ihr Vorkrisenniveau (vgl. Abb. 11).

Ausländische Direktinvestitionen als Investition aus Firmenkapiital und als Darlehen zwischen Unternehmen blieben hingegen bis 2008 noch hoch, sanken seitdem jedoch kontinuierlich. Da Direktinvestitionen aus Firmenkapiital auf ein besonders langfristiges Engagement der MNU hindeuten, wird dieser Rückgang mit Sorge beobachtet. Die Verringerung von Unternehmensdarlehen ist auf die Bemühungen der Mutterkonzerne zurückzuführen, ihre Bilanzen zu stärken. Insbesondere europäische Firmen, die mit der sich ausbreitenden Staatsschuldenkrise zu kämpfen haben, vergeben weniger Kredite an ihre Tochterfirmen.

Abb. 12

Regulierung grenzüberschreitender Investitionen

Quelle: UNCTAD, Investment Policy Monitor.

Tab. 3

Regulierung grenzüberschreitender Investitionen nach Industrien in Prozent

	Liberalisierung/ Förderung	Regulierung/ Restriktion
Gesamt	67	33
Keine spezifische Industrie	84	16
Agrarindustrie	38	63
Rohstoffindustrie	7	93
Produzierendes Gewerbe	50	50
Elektrizität, Gas, Wasser	75	25
Finanzdienstleistungen	59	41
Andere Dienstleistungen	61	39

Quelle: UNCTAD, Investment Policy Monitor.

Regulierung

Im vergangenen Jahrzehnt lässt sich ein politischer Trend zur zunehmenden Regulierung der Kapitalflüsse feststellen. Dien- ten im Jahr 2000 noch 147 aller 150 relevanten Investitions- politiken der Kapitalmarktöffnung und Investitionsförder- ung, sind es 2010 nur noch 101 von 149 Maßnahmen. Entspre- chend waren 32% der beschlossenen Änderungen restrikt-

tiver oder regulativer Natur. Diese Entwicklung ist in Abbildung 13 dargestellt. Mit einem Blick auf die sektorale Verteilung lässt sich jedoch erkennen, dass in den meisten Sektoren libe- ralisierende Maßnahmen dominierten, mit Ausnahme der Rohstoffförderung und des Agrarsektors (vgl. Tab. 3). In diesen Branchen kommt der insgesamt hohe Anteil regulatori- scher Maßnahmen zu Stande.

Wachstumschancen

Trotz der zunehmenden Regulierung nähren erste Daten für 2011 die Hoffnung, dass sich die Erholung der ausländischen Direktinvestitionen fortsetzt. UNCTAD hat unter Verwen- dung eines ökonomischen Modells eine erste Projektion bezüglich der möglichen FDI- Entwicklungen bis ins Jahr 2013 für unter- schiedliche Szenarien simuliert. Dabei wur- den rezente Daten aus den ersten vier Mo- naten dieses Jahres herangezogen. Das er- wartete Wachstum innerhalb der G-20-Staa- tengruppe ist bei der zugrunde liegenden Si- mulation die stärkste treibende Kraft des pro- jizierten FDI-Wachstums. UNCTAD prognos- tiziert auf Basis des Modells, dass das Volu- men ausländischer Direktinvestitionen in 2011 auf 1 524 Mrd. und bis 2013 weiter auf 1 875 Mrd. US-Dollar ansteigt (vgl. Tab. 4), was einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von rund 15% entsprechen würde. Allerdings ist das globale Wirtschafts-

system einigen schwer quantifizierbaren Risiken ausgesetzt, wie die sich zuletzt wieder verschärfenden Schuldenkrisen in Europa und den USA sowie globalen finanziellen Ungleich- gewichten. Sollte ein sehr pessimistisches Szenario eintre- ten, in dem die genannten Risiken auftreten bzw. zunehmen, könnten die Flüsse ausländischer Direktinvestitionen in den kommenden Jahren stagnieren (vgl. Abb. 13).

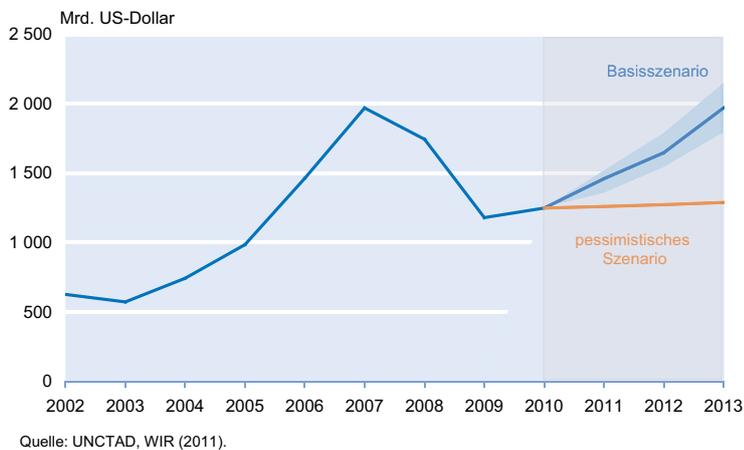
Tab. 4

FDI-Entwicklungsszenarien in Mrd. US-Dollar

	Mittelwerte		Projektionen				
	2005–2007	2008–2010	2009	2010	2011	2012	2013
Globale FDI-Flüsse	1 471 799	1 390 934	1 185 030	1 243 671	1 523 598	1 685 792	1 874 620
Industrieländer	967 947	723 284	602 835	601 906	790 183	887 729	1 026 109
Entwicklungs- und Schwellenländer	444 945	580 716	510 578	573 568	655 800	713 946	749 531
Transformationsländer	58 907	86 934	71 618	68 197	77 615	84 117	98 980

Quelle: UNCTAD.

Abb. 13
Mögliche FDI-Entwicklungen



Quelle: UNCTAD, WIR (2011).

Alternative Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung

Neben der internationalen Arbeitsteilung und Auslagerung der Herstellung von Vorprodukten durch vertikale FDI gibt es noch weitere Möglichkeiten für Firmen, internationale Kostendifferenzen bei Zwischengütern auszunutzen. Der WIR 2011 beschreibt in seinem abschließenden vierten Kapitel einige jener Produktionsformen, die nicht auf die Investition von Kapital in ein ausländisches Unternehmen beruhen, sondern durch die Kooperation eigenständiger Unternehmen oder eines internationalen Unternehmens mit einer öffentlichen Institution zu Stande kommen. Ein international vernetztes Unternehmen kann dabei innerhalb einer Wertschöpfungskette mehrere Produktionsformen kombinieren, die sowohl substitutiv, als auch komplementär zueinander sein können.

Die angewandten Formen sind sehr vielfältig. Weit verbreitet ist die Auftragsfertigung von industriellen Gütern. Diese können entweder für den sofortigen Export bestimmt sein oder zur Weiterverarbeitung an Partnerunternehmen oder Vertragspartner geliefert werden. Seit Beginn der weltumspannenden Vernetzung durch das Internet spielt auch die Fremdbeschaffung von Dienstleistungen eine immer größere Rolle. Zudem hat besonders in Entwicklungsländern der landwirtschaftliche Vertragsanbau für einen ausländischen Auftraggeber in den letzten Jahren immer größeres Gewicht gewonnen.

Neben diesen Kooperationsmethoden auf den oberen Stufen der Wertschöpfungskette gibt es auch internationale Zusammenarbeit auf Märkten, die sich direkt an die Konsumenten richten. Eine wichtige Form ist die Lizenzierung geistigen Eigentums. Dabei erwirbt der Lizenznehmer das Recht, mit durch Markenzeichen oder urheberrechtlich geschützten Produkten zu handeln. Darunter fallen auch die Nutzung

von Patenten oder Geschmacksmustern ausländischer Unternehmen. Internationales Franchising beinhaltet die Übernahme eines Geschäftsmodells gegen Zahlung einer Gebühr. Oftmals werden zusätzlich noch Produkte oder Dienstleistungen an die Franchisenehmer verkauft.

Wichtig sind außerdem Managementverträge, die die operative Kontrolle eines Unternehmens gegen Zahlung einer Vergütung an einen internationalen Dienstleister übergeben. Relevanz besitzt auch die Konzession von Rechten zur Förderung von Rohstoffen oder Produktion von Gütern. Ein internationales Unternehmen übernimmt dabei das operative Geschäft und erhält ein Recht auf die Gesamtheit oder einen Anteil am erwirtschafteten Gewinn.

Als letztes Element sind strategische Allianzen oder vertraglich vereinbarte Gemeinschaftsunternehmungen zu nennen. Diese sind sehr flexibel in ihrer Ausgestaltung und können sich unter anderem auf eine Kooperation bei Produkten, Distributionskanälen, Produktionskapazitäten, Fachwissen oder geistiges Eigentum beziehen. Elementar dabei ist die Aufteilung des wirtschaftlichen Risikos ohne die Gründung eines Rechtssubjektes.

Die konkrete Ausgestaltung einer solchen Kooperation muss sich nach den jeweils individuell festgestellten Notwendigkeiten richten. Für den internationalen Konzern bestehen die Vorteile von Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung gegenüber klassischen Direktinvestitionen dabei in den vergleichsweise niedrigen Anfangsinvestitionen sowie dem geringen Bedarf an Betriebskapital, der Begrenzung des wirtschaftlichen Risikos, sowie der größeren Flexibilität, um auf Schocks zu reagieren. Nachteile sind zweifelsohne der Verzicht auf einen Teil der Wertschöpfung sowie das Auftreten von Marktunvollkommenheit und vertraglichen Friktionen, die zusätzliche Kosten verursachen können. Die dargestellten Methoden stellen in diesem Sinne einen Mittelweg zwischen Direktinvestitionen und internationalem Handel dar. Die ausgeübte Kontrolle über den ausländischen Partner ist im Allgemeinen größer als in einer klassischen Handelsbeziehung, wird jedoch im Gegensatz zu Direktinvestitionen nicht über die Besitzstruktur ausgeübt, sondern über Verträge und Verhandlungsmacht.

Daten über diese Kooperationsbeziehungen sind im Allgemeinen gar nicht oder nur schwer erhältlich. Der Umfang und die Relevanz verschiedener Methoden kann deshalb nur geschätzt werden. In Tabelle 5 präsentieren wir einige Zahlen, die die Wichtigkeit von internationalen Kooperationen dieser Art in bestimmten Industrien belegen. Diese Tabelle ist jedoch nur ein Auszug und darf keinesfalls als

vollständige Beschreibung gesehen werden. Die meisten Arbeitsplätze werden dabei in den Bereichen der Auftragsproduktion, Fremdbeschaffung von Dienstleistungen und Franchising geschaffen, vier Fünftel davon entfallen auf Entwicklungs- und Schwellenländer. Neben der Schaffung von Arbeitsplätzen bei direkten Partnern können oftmals noch weitere Firmen von Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung profitieren. So werden für die Auftragsproduktion oftmals Vorprodukte benötigt, die von spezialisierten Firmen im selben Land bezogen werden, die nicht als Vertragspartner des internationalen Konzerns aktiv werden. Die Qualität der Arbeitsbedingungen in manchen der kooperierenden Firmen gibt jedoch weiterhin Anlass für Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung von Sozialstandards und Umweltschutzregelungen. Im Gegensatz zu rein national agierenden Unternehmen kann die erhöhte weltweite Vernetzung jedoch dazu beitragen, die Arbeitsbedingungen zu verbessern (z.B. durch zunehmende mediale Aufmerksamkeit). Negative Auswirkungen bestehen womöglich auf die Arbeitsplatzsicherheit, da die Kooperationsverträge oftmals nur für eine kurze Zeitspanne abgeschlossen sind und kurzfristig angepasst oder gekündigt werden können, um auf Änderungen der Nachfrage zu reagieren.

Vorteile für das kooperierende Land ergeben sich auch durch den Transfer von Produktionstechnologien. Besonders im Bereich der Elektroindustrie konnte der Produktivitätszuwachs bei lokalen Partnern, die Auftragsproduktion für internationale Konzerne durchführen, schon gezeigt werden. Andere Kooperationsformen, wie zum Beispiel Franchising, setzen Anreize zur Gründung von Unternehmen und beinhalten oftmals Weiterbildungsmaßnahmen für die lokalen Partner. Nicht selten betrifft die internationale Kooperation jedoch Aktivitäten mit geringer Wertschöpfung und niedrigen technologischen Voraussetzungen, welche den Gewinn für das Partnerland geringer ausfallen lassen können.

Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung ermöglichen häufig die Integration in das Netzwerk der internationalen Konzerne. Dies kann substantiell zur Erhöhung der Exporte sowie deren Stabilisierung beitragen. Wird jedoch für die Auftragsproduktion eine signifikante Menge an Vorprodukten benötigt, die wiederum aus dem Ausland bezogen werden, kann sich dieser Vorteil verringern. Bei Formen auf der untersten Stufe der Wertschöpfungskette, die sich direkt an Endverbraucher richten, wie zum Beispiel Franchising oder Lizenzierung, kann die Kooperation zu erhöhten Im-

Tab. 5
Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung, nach Industrien

Auftragsfertigung – ausgewählte kapital-/technologieintensive Sektoren	Geschätzte Bedeutung von NEMs			
	Verkäufe	Wertschöpfung	Beschäftigung	Beschäftigung in Entwicklungsländern
Elektroindustrie	230–240	20–25	1.4–1.7	1.3–1.5
Automobilkomponenten	200–220	60–70	1.1–1.4	0.3–0.4
Pharmaindustrie	20–30	5–10	0.1–0.2	0.05–0.1
Auftragsfertigung – ausgewählte arbeitsintensive Sektoren				
Bekleidung	200–205	40–45	6.5–7.0	6.0–6.5
Schuhe	50–55	10–15	1.7–2.0	1.6–1.8
Spielzeug	10–15	2–3	0.4–0.5	0.4–0.5
Fremdbeschaffung von Dienstleistungen				
IT- und Business-Dienstleistungen ^{a)}	90–100	50–60	3.0–3.5	2.0–2.5
Franchising				
Einzelhandel, Hotels, Gaststätten und Catering	330–350	130–150	3.8–4.2	2.3–2.5
Managementverträge – ausgewählter Sektor				
Hotels	15–20	5–10	0.3–0.4	0.1–0.15
	Geschätzte Bedeutung von NEMs			
Lizensierung		Gebühren	Verkäufe	Wertschöpfung
Alle Industrien		17–18	340–360	90–110

^{a)} Diese Schätzung beinhaltet nur grenzüberschreitende Verkäufe und unterschätzt somit die NEM Aktivität. Verkäufe von ausländischen Töchtern innerhalb ihrer Volkswirtschaft sind nicht enthalten (z.B. Verkäufe einer IBM Tochter in Indien an ein anderes indisches Unternehmen). – Hinweis: Siehe Box IV.2 im WIR 2011 für weitere Informationen.

Quelle: Schätzungen der UNCTAD.

porten führen, da nationale Produkte von internationalen Gütern ersetzt werden.

In Anbetracht der gemischten Bilanz ist es insbesondere für Entwicklungsländer ratsam, politisch auf diesem Gebiet aktiv zu sein. Eine Herausforderung ist, die schädlichen Auswirkungen internationaler Kooperationen zu verhindern, ohne dadurch die Vorteile zu verlieren. Die notwendigen Maßnahmen lassen sich dabei in vier Felder einteilen.

Eingliederung in die allgemeine Entwicklungsstrategie: Vertragliche Kooperationen ohne Kapitalbeteiligung sind nur ein kleiner Teil der Strategie zur industriellen Entwicklung eines Landes. Sie müssen daher kohärent zur Handels-, Investitions-, und Technologiepolitik sein. Abhängigkeitsrisiken müssen gemindert und Bestrebungen, einen höheren einheimischen Anteil an internationalen Wertschöpfungsketten zu erreichen (»industrial upgrading«), unterstützt werden.

Aufbau heimischer Produktionskapazität: Das Unternehmertum sollte gefördert werden. Grundlegend dafür sind gute Bildung sowie der Zugang zu Kapitalmärkten.

Förderung von vertraglichen Kooperationsformen: Notwendige Voraussetzung sind in erster Linie verlässliche rechtliche Rahmenbedingungen. Ist dies gewährleistet kann zum Beispiel durch Investitionsförderungsagenturen oder andere Körperschaften die internationale Kooperation gefördert werden.

Negative Auswirkungen bekämpfen: Um Ausbeutung vorzubeugen muss die Verhandlungsmacht lokaler Unternehmen gestärkt werden und Wettbewerb vorherrschen. Der Schutz von Arbeitnehmerrechten sowie die Bewahrung der Umwelt sind essentiell.

Schlusswort

Der World Investment Report 2011 verdeutlicht, dass die Bedeutung ausländischer Direktinvestitionen für die weltweite ökonomische Integration weiterhin zunimmt. Während im vergangenen Jahr die Industrienationen den Abwärtstrend von FDI-Zuflüssen stoppen konnten, verzeichneten Transformations-, Entwicklungs- und Schwellenländer im Jahr 2010 einen deutlichen Zustrom von FDI und attrahierten zugleich gemeinsam erstmals mehr als die Hälfte aller FDI-Zuflüsse. Die wirtschaftliche Dynamik in diesen Ländern erweist sich als Antriebsmotor für weltweite Investitionen und zugleich als wichtige Quelle für die globale konjunkturelle Erholung. Innerhalb dieser Ländergruppen zeigen sich jedoch deutliche Unterschiede.

In Anbetracht der sich zuletzt wieder verschärfenden Schuldenkrisen in Europa und den USA besteht jedoch die Mög-

lichkeit einer Eintrübung dieser positiven Entwicklungen. Sollte kein Ausweg aus der globalen Krise gefunden werden, werden ausländische Direktinvestitionen voraussichtlich auf dem aktuellen Niveau stagnieren.

Neben den klassischen horizontalen und vertikalen Direktinvestitionen sind in den vergangenen Jahren Produktionsformen ohne Kapitalbeteiligung (NEMs) immer stärker im Kommen. Der WIR 2011 beschäftigt sich mit diesem Trend im Detail und zeigt die vielseitigen entwicklungspolitischen Chancen – aber auch Risiken –, die mit NEMs verbunden sind.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die internationale wirtschaftliche Vernetzung neben Exporten und FDI vermehrt auch durch vertragliche Kooperationen ohne Kapitalbeteiligung voranschreitet. Unter diesen Gesichtspunkten rückt die Bedeutung multilateraler Abkommen und internationaler Organisationen wie der WTO und der UNCTAD wieder in den Vordergrund.

Die Umsätze im Großhandel haben sich im vergangenen Jahr – nach dem starken Rückgang von 2009 – wieder spürbar erholt. Auch im ersten Halbjahr 2011 konnten die Umsätze weiter gesteigert werden. Der ifo Geschäftsklimaindikator ist nach der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise ebenfalls wieder erheblich gestiegen. Die Meldungen der Unternehmen lassen derzeit große Zufriedenheit mit ihrem Geschäftsverlauf erkennen. Im Rahmen der ifo Investitionserhebung für den Handel wurden die Großhandelsfirmen nach der voraussichtlichen Entwicklung ihrer Umsätze, der Mitarbeiterzahl sowie ihrer Investitionsausgaben im laufenden Jahr befragt. Den Ergebnissen der Umfrage zufolge geht die Mehrheit der Großhändler angesichts reger Nachfrage von einem weiteren Umsatzplus für 2011 aus. Die Unternehmen beabsichtigen zudem, mehr Mitarbeiter einzustellen. Des Weiteren sollen die Ausgaben sowohl für Bauten als auch für Ausrüstungen im Vergleich zum Vorjahr aufgestockt werden. Insgesamt ist im Jahr 2011 ein deutlicher Anstieg der Investitionen im Großhandel zu erwarten.

Umsatzzuwächse im Großhandel

Im Jahr 2009 musste der Großhandel (ohne Kraftfahrzeuge) infolge der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise einen starken nominalen Umsatzeinbruch von – 16,3% (real: – 9,9%) verkraften. Unter der mangelnden Nachfrage aus der Industrie hatte besonders der Handel mit Investitionsgütern und Vorprodukten zu leiden. Im vergangenen Jahr stiegen die Großhandelsumsätze im Zuge der gesamtwirtschaftlichen Erholung wieder. Mit dem erzielten Umsatzplus von nominal 11,5% (real: 6,2%) konnten die rezessionsbedingten Umsatzverluste allerdings bisher nicht kompensiert werden (vgl. Lachner 2011).

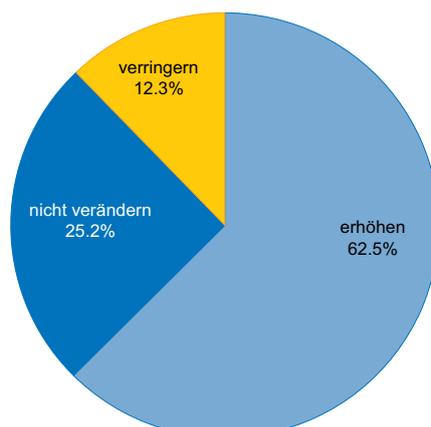
Die positive Umsatzentwicklung hat sich im bisherigen Jahresverlauf 2011 fortgesetzt. Im ersten Halbjahr konnten die Großhändler nach vorläufigen Werten des Statistischen Bundesamtes ihre nominalen Umsätze im Vergleich zum entsprechenden Vorjahreszeitraum um 11,0% steigern, was aufgrund höherer Verkaufspreise einem realen Umsatzplus von »nur« 3,1% entspricht. Dabei profitieren die Unternehmen unter anderem vom guten Geschäftsverlauf im Verarbeitenden Gewerbe. Die steigende Produktion und das günstige Investitionsklima in diesem Bereich bringen vor allem dem Produktionsverbindungshandel positive Absatzimpulse. In seiner jüngsten Konjunkturprognose vom Juni geht das ifo Institut von einem Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Ausrüstungsinvestitionen um preisbereinigt 14,9% aus (vgl. Carstensen et al. 2011). Außerdem dürften die baunahen Großhandelssparten von der weiterhin guten Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Bauinvestitionen profitieren. Diese werden laut ifo-Expertenschätzung um 3,1% (real) steigen. Der Konsumgütergroßhandel erhält seine positiven Absatzimpulse hauptsächlich aus der verbesserten Arbeitsmarktsituation, mit dem ein Anstieg der Löhne und Gehälter einhergeht. Der private Verbrauch dürfte sich dadurch in diesem Jahr voraussichtlich um preisbereinigt 1,6% erhöhen.

Insgesamt sind die Unternehmen des Großhandels hinsichtlich ihrer Umsatzentwicklung im Jahr 2011 sehr optimistisch. Auf die Sonderfrage im ifo Investitionstest

Abb. 1

Umsatzerwartungen im Großhandel

Unser Umsatz wird sich im gesamten Jahr 2011 gegenüber 2010 voraussichtlich...



Quelle: ifo Investitionstest.

nach ihren Umsatzerwartungen, gaben die Betriebe mit 62,5% nochmals deutlich zahlreicher als im Vorjahr (47,3%) an, von einer Umsatzsteigerung auszugehen. Nur 12,3% der Testteilnehmer erwarteten dagegen einen Rückgang gegenüber 2010 (vgl. Abb. 1). Dieser Optimismus ist im ostdeutschen Großhandel nahezu genauso stark ausgeprägt wie in Westdeutschland. Auch nach Größenklassen betrachtet, ist die Zuversicht durchgängig erkennbar. Lediglich die Großhandelsfirmen der untersten Umsatzgrößenklasse (< 0,25 Mill. Euro pro Jahr) meldeten nicht so zahlreich positive Umsatzerwartungen.

Hohe Zufriedenheit mit der aktuellen Geschäftslage

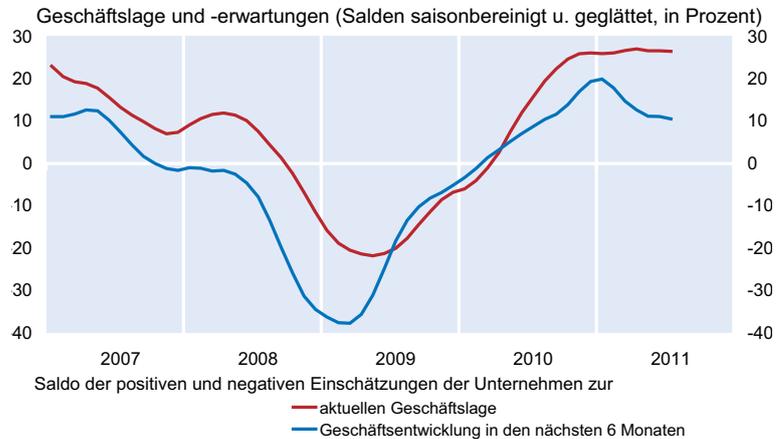
Die günstigeren gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind neben den Umsatzzahlen auch am Verlauf des Geschäftsklimaindikatoren für den Großhandel zu erkennen. Nachdem das ifo Geschäftsklima im Großhandel in der ersten Jahreshälfte 2009 seinen niedrigsten Wert seit sechs Jahren erreicht hatte, hellte sich das Klima im weiteren Jahresverlauf wieder spürbar auf. Die Aufwärtsentwicklung hielt auch im gesamten Jahr 2010 an. Im Dezember 2010 erreichte der Geschäftsklimaindikator seinen höchsten Wert seit der Wiedervereinigung.

In der ersten Jahreshälfte 2011 kam der Wert des Indikators für den Großhandel zwar nicht mehr ganz an den Stand vom Dezember heran, hält sich aber auf einem hohen Niveau. Besonders mit dem gegenwärtigen Geschäftsverlauf zeigen sich die Unternehmen weiterhin überaus zufrieden. Auch die Geschäftsperspektiven für das kommende halbe Jahr fallen günstig aus, wenn auch nicht mehr ganz so gut wie noch zu Beginn des Jahres (vgl. Abb. 2). Außerdem bewerteten die Großhändler ihre Lagerbestände in der ersten Jahreshälfte seltener als zu groß und wollen in den kommenden Monaten mehr Ware ordern als zur gleichen Zeit des Vorjahres.

Personalbestand vergrößert sich wieder

Nachdem die Beschäftigtenzahl im Großhandel 2009 im Zuge der ungünstigen Nachfragesituation um 5% abgenommen hatte, setzte sich die Reduzierung des Personalbestandes im vergangenen Jahr nach vorläufigen Daten des statistischen Bundesamtes mit einer Verringerung um 0,2% in abgeschwächtem Maße fort. Die Daten zeigen, dass die Großhandelsfirmen 2010 Vollzeit- durch Teilzeitstellen ersetzen. Während insgesamt 0,6% weniger Vollzeitmitarbeiter

Abb. 2
Großhandel insgesamt (ohne Kfz)



Quelle: ifo Konjunkturtest.

ter beschäftigt waren als im Jahr davor, stieg die Anzahl der Teilzeitkräfte um 1,4%.

Bereits seit dem letzten Quartal 2010 vergrößert sich die Mitarbeiterzahl aber auch wieder bei den Vollzeitbeschäftigten. Dieser Anstieg hält auch bei Teilzeitkräften bis zum aktuellen Rand an. Den Ergebnissen der jährlichen Sonderfrage¹ aus dem ifo Investitionstest zufolge wird sich diese Entwicklung im gesamten Jahresverlauf fortsetzen. Immerhin 28,5% planen, die Zahl der Mitarbeiter gegenüber 2010 zu erhöhen. Die Mehrheit der befragten Großhandelsunternehmen (62,1%) geht davon aus, den Personalbestand 2011 im Vergleich zum Vorjahr stabil zu halten. In allen Unternehmensgrößenklassen hatten die Testteilnehmer per saldo expansive Beschäftigtenplanungen für das laufende Jahr.

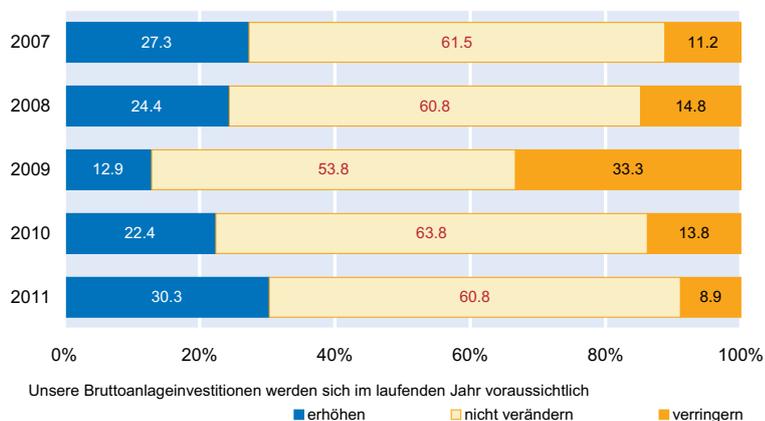
Günstige Investitionsvoraussetzungen

Nachdem die Investitionspläne des Großhandels bereits im vergangenen Jahr wieder leicht auf Expansion ausgerichtet waren, ist nach den Ergebnissen der Investitionserhebung des ifo Instituts 2011 mit beträchtlichen Investitionssteigerungen zu rechnen. 30,3% der befragten Großhandelsfirmen gaben an, ihre Bruttoanlageinvestitionen in diesem Jahr im Vergleich zu 2010 erhöhen zu wollen. Nur 8,9% beabsichtigen, die Investitionsausgaben gegenüber dem Vorjahr zu verringern (vgl. Abb. 3).

Die Investitionsbereitschaft ist in den verschiedenen Unternehmensgrößenklassen sowie auch regional unterschiedlich verteilt. Bei den kleinen Betrieben gaben zwar deutlich

¹ Im gesamten Jahr 2011 wird sich die Beschäftigtenzahl in unserem Unternehmen gegenüber 2010 voraussichtlich »erhöhen«, »nicht verändern«, »verringern«.

Abb. 3
Investitionsplanungen im Großhandel



Quelle: ifo Investitionstest.

mehr Testteilnehmer als im Vorjahr an, die Ausgaben für Bauten, Ausrüstungen und Anlagen im Jahr 2011 steigern zu wollen, insgesamt war die Investitionsfreudigkeit aber nicht so stark ausgeprägt wie bei den umsatzstärkeren Unternehmen. Im westdeutschen Großhandel war der Anteil der Unternehmen, die mehr investieren wollen, mit per saldo 22,0% höher als in den neuen Bundesländern (12,3%).

Trotz des Auslaufens der degressiven Abschreibungen, die es in den vergangenen beiden Jahren ermöglicht hatten, bewegliche Vermögensgegenstände des Anlagevermögens mit bis zu 25% degressiv abzuschreiben, finden die Unternehmen derzeit gute Investitionsvoraussetzungen vor. Die Investitionsfreudigkeit des Großhandels lässt sich zum einen auf die positive Geschäftsentwicklung zurückführen, zum anderen auch auf die günstigen Bedingungen bei der Kreditfinanzierung durch die Banken. Den Ergebnissen der ifo-Umfrage zu den Kreditbeschränkungen zufolge sind diese gegenwärtig überaus gut. Mit nur 20,2% klagte ein so geringer Anteil der Handelsunternehmen über Schwierigkeiten beim Kreditzugang wie noch nie seit Beginn der Umfrage Anfang des Jahres 2003. Da die Kredithürde auch in den anderen Wirtschaftsbereichen sehr niedrig ist, können davon wiederum die Unternehmen im Produktionsverbindungshandel sowie die baunahen Großhändler profitieren. Der derzeit sehr liquide Kreditmarkt wirkt sich anregend auf die Investitionstätigkeit und auf die inländische Nachfrage aus (vgl. Sinn 2011).

Zudem sind Investitionen aufgrund der hohen Konkurrenzintensität im Handel notwendig, um die eigene Marktposition zu festigen und die Wettbewerbsfähigkeit zu gewährleisten. Dabei stehen die Großhändler zum einen im Wettbewerb untereinander, zum anderen aber auch mit vielen Unternehmen aus Industrie sowie mit den großen Filialsystemen im Einzelhandel, die als Zwischenhändler in der Warendistribution zunehmend Aufgaben des Großhandels in ihr Leistungs-

spektrum aufgenommen haben. Nicht zuletzt stehen auch Logistikunternehmen in Konkurrenz zum Großhandel, und zwar nicht nur bei Transportdienstleistungen, sondern auch im Bereich der Lagerhaltung. Die Großhandelsfirmen ihrerseits weiten ihr Leistungsangebot an die Kunden ebenfalls aus. Dies geschieht etwa durch das zunehmende Anbieten von Dienstleistungen im Marketingbereich oder in der Kundenberatung.

Höhere Ausgaben sowohl für Bauten als auch für Ausrüstungen geplant

Nach den Ergebnissen des ifo Investitionstests wollen die Unternehmen im Großhandel 2011 mehr Geld für Baumaßnahmen ausgeben als im Vorjahr. 19,5% der Testteilnehmer signalisierten eine höhere Investitionsbereitschaft im Bereich Bauten; dieser Wert lag etwas über dem des Vorjahres (16,9%). Mit 72,0% gab der größte Teil an, die Höhe der Bauinvestitionen im Vergleich zum Jahr 2010 unverändert zu lassen. Nach Größenklassen betrachtet ist zu erkennen, dass bei den kleinen Unternehmen kaum umfangreiche Baumaßnahmen geplant sind. Die Großhandelsfirmen der oberen Umsatzgrößenklassen beabsichtigen dagegen zahlreicher, ihre Investitionsaufwendungen für Bauten im laufenden Jahr zu erhöhen.

Ein großer Teil der Bauinvestitionen dürfte auf Arbeiten am vorhandenen Gebäudebestand entfallen. Darüber hinaus soll aber auch wieder etwas häufiger eine Erweiterung der Großhandelsgeschäftsflächen erfolgen. Gefragt nach den Flächenplanungen für 2011 gaben 14,1% der Betriebe an, flächenmäßig expandieren zu wollen. Der Saldo aus positiven und negativen Antworten lag mit 11,1% über dem des Vorjahres (4,7%). Die überwiegende Mehrheit der befragten Unternehmen (82,9%) beabsichtigt weiterhin, keine Veränderung der Geschäftsfläche vorzunehmen. Am häufigsten sind Flächenerweiterungen bei Großunternehmen geplant. Diese wollen unter anderem neue Lagermöglichkeiten und Logistikzentren schaffen, um die Belieferung der Kunden in bestimmten Räumen zu wettbewerbsfähigen Preisen noch schneller und effektiver gestalten zu können.

Neben den Bauinvestitionen ist die Anschaffung neuer Ausrüstungen und sonstiger Anlagen sowie die Modernisierung der bestehenden Betriebsausstattung strategisch wichtig für die Unternehmen im Großhandel. Auch in diesem Bereich ist für 2011 mit einer Steigerung der Investitionsausgaben zu rechnen. Mit 36,2% beabsichtigen die Großhandelsunternehmen häufiger als im vergangenen Jahr (27,6%), ihr Investitionsbudget für Betriebs- und Geschäftsausstattungen zu erhöhen. Nur 7,9% der vom ifo Institut be-

fragten Großhändler planen eine Verringerung der Ausrüstungsinvestitionen. Nach Größenklassen betrachtet sind keine großen Unterschiede zu erkennen. Die Investitionspläne der kleinen Unternehmen fallen nur etwas seltener expansiv aus als bei den großen Handelssystemen.

Neben den Ausgaben für reinen Ersatzbedarf investieren die Großhandelsunternehmen vor allem in den Ausbau ihrer Logistik zum besseren Handling der Produkte. Dazu zählen zum einen Investitionen in den Fuhrpark und zum anderen moderne Kommunikations- und Informationssysteme. Damit lassen sich beispielsweise die Abläufe in der Lagerhaltung sowie bei der Planung von Verladen und Transport der Waren automatisieren und optimieren. Dies führt zu einer höheren Flexibilität der Betriebe und teilweise zu erheblichen Kosteneinsparungen. Auch Investitionen in den Ausbau der Onlinevertriebe stehen weiterhin auf der Tagesordnung der Firmen.

Fazit: Großhandel 2011 mit deutlich höherem Investitionsvolumen

Der Großhandel hat sich vom nachfragebedingten Einbruch der Umsätze während der Wirtschaftskrise wieder spürbar erholt. Besonders die gute konjunkturelle Entwicklung im Verarbeitenden Gewerbe beschert den Großhandelsunternehmen positive Absatzimpulse. Die Umsätze sind wieder merklich gestiegen. Diese günstige Entwicklung spiegelt auch der Verlauf des Geschäftsklimaindikator für den Großhandel wider. Die am ifo Konjunkturtest teilnehmenden Firmen beurteilen ihre derzeitige Geschäftslage als sehr positiv und zeigen sich auch hinsichtlich der Geschäftsentwicklung in den kommenden Monaten zuversichtlich.

Im weiteren Jahresverlauf ist ein Anhalten der guten konjunkturellen Lage zu erwarten. Dementsprechend rechnet der überwiegende Teil der im Rahmen der jüngsten ifo Investitionsbefragung befragten Unternehmen für das gesamte Jahr mit einer weiteren Umsatzsteigerung gegenüber dem Vorjahr. Darüber hinaus wollen die Großhandelsbetriebe ihre Beschäftigtenzahl wieder vergrößern. Die Investitionsausgaben für Bauten, Ausrüstungen und sonstige Anlagen sollen ebenfalls zahlreich erhöht werden. Dabei kommt den Betrieben neben der günstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung auch der erleichterte Zugang zu Krediten zugute.

Vor allem die Angaben der umsatzstärksten Großhandelsfirmen lassen eine hohe Investitionsbereitschaft erkennen. Diese Größenklassengruppe konnte sich besser von den Auswirkungen der Wirtschafts- und Finanzmarktkrise erholen als die kleinen Firmen, die noch häufig mit stagnierenden oder sinkenden Umsatzzahlen kämpfen müssen. Die weniger positiven Zukunftsperspektiven der kleinen Marktteilnehmer kommen auch in den nur selten expansiven Investitionsplanungen zum Ausdruck.

Literatur

- Abberger, K., M. Birnbrich und Chr. Seiler (2009), »Der Test des Tests im Handel – eine Meta-Umfrage zum ifo Konjunkturtest«, *ifo Schnelldienst* 62(21), 34–41.
- Carstensen, K., W. Nierhaus, K. Abberger, T. Berg, Chr. Breuer, T. Buchen, St. Elstner, Chr. Grimme, St. Henzel, N. Hristov, M. Kleemann, W. Meister, G. Paula, J. Plenk, K. Wohlrabe, A. Wolf und T. Wollmershäuser (2011), »ifo Konjunkturprognose 2011/2012: Aufschwung geht langsamer voran«, *ifo Schnelldienst* 64(13), 16–62.
- Gürtler, J. und A. Städtler (2011), »Ausrüstungsinvestitionen steigen um 15%«, *ifo Schnelldienst* 64(13), 63–66.
- Lachner, J. (2011), »Großhandel«, *Branchen special*, April 2011.
- Sauer, St. (2010), »Investitionstest-Handel 2010: Deutlich gesteigerte Investitionsbereitschaft«, *ifo Schnelldienst* 63(21), 29–33.
- Sinn, H.-W. (2011), »Kredithürde abermals niedriger«, www.cesifo-group.de, 30. Juni 2011.
- Weichselberger, A. (2011), »Westdeutsche Industrie: Deutlicher Investitionsanstieg für 2011 geplant«, *ifo Schnelldienst* 64(2), 26–31.

Ludwig Dorffmeister und Erich Gluch

Nach einem dramatischen Einbruch – insbesondere 2008 und 2009 – wird sich der europäische Wohnungsbau ab diesem Jahr wieder etwas beleben. Auf einen Anstieg von knapp 2% im Jahr 2011 dürften Zuwächse von etwa 2½% 2012 bzw. von rund 3% 2013 folgen. Zu diesem Ergebnis kamen die Experten der Euroconstruct-Gruppe¹ auf ihrer letzten Konferenz in Helsinki. Dabei dürften die Wohnungsbauaktivitäten ganz klar von den Bestandsmaßnahmen dominiert werden, obwohl der Neubausektor im Prognosezeitraum 2011 bis 2013 mit einem durchschnittlichen Wachstum von gut 4% pro Jahr etwa dreimal so stark expandiert wie die Baumaßnahmen im Bestandssektor. Bei den Wohnungsfertigstellungen dürfte erst in diesem Jahr mit knapp 1,43 Mill. Wohneinheiten der Tiefpunkt erreicht werden; 2013 wird voraussichtlich wieder die Marke von 1,5 Mill. Fertigstellungen übertroffen werden.

In Europa dürften in diesem Jahr Bauleistungen in Höhe von rund 1,3 Bill. Euro (in Preisen von 2010) erbracht werden. Die Abgrenzung der Bauaktivitäten ist dabei sehr breit gefasst. So schließen diese nicht nur die Tätigkeiten von Firmen des Baugewerbes ein, sondern auch den Montagebau², Eigenleistungen und Baunebenkosten wie beispielsweise die Kosten für Architekten, Ingenieure und Vermessungsbüros oder bauamtliche Dienstleistungen. Einfache Reparaturen finden hierbei ebenso Eingang in die Berechnungen wie umfangreiche Modernisierungen und Neubaumaßnahmen.

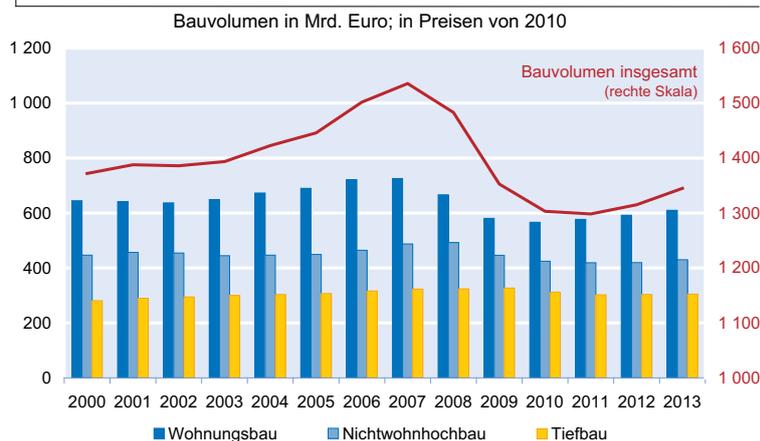
2011 noch leicht rückläufige Baunachfrage

Die europäische Bauwirtschaft hat gerade einen historischen Nachfrageeinbruch hinter sich. 2007 erreichten die Baumaßnahmen noch einen Umfang von mehr als

1,53 Bill. Euro (in Preisen von 2010). Allein in den drei darauffolgenden Jahren vollzog sich dann jedoch ein Rückgang um rund 15% (vgl. Abb. 1). Für das laufende Jahr prognostizieren die Bauexperten ein Minus von lediglich rund ½%.

In Absolutwerten betrug der Rückgang der Bauleistung in den 19 Euroconstruct-Ländern in den Jahren 2008 bis 2010 insgesamt rund 230 Mrd. Euro (in Preisen von 2010). Dies entspricht ungefähr der Summe der diesjährigen Bauaktivitäten der vier nordischen Länder Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden plus der vier osteuropäischen Länder (Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn) sowie Österreichs. Dieser Vergleich zeigt die gewaltige Größenordnung der zurückliegenden Baukrise in Europa, die in den Ländern jedoch unterschiedlich stark ge-

Abb. 1
Entwicklung des Bauvolumens in Europa nach Bauarten



Quelle: Euroconstruct.

¹ Das europäische Forschungs- und Beratungsnetzwerk »Euroconstruct« wurde 1975 gegründet. In diesem Verbund kooperieren Institute mit spezifischem Know-how im Bau- und Immobiliensektor aus 15 westeuropäischen sowie vier osteuropäischen Ländern; weitere europäische Länder werden »nachrichtlich« einbezogen. Den Kern der Euroconstruct-Aktivitäten bilden Konferenzen, die zweimal jährlich an wechselnden Orten in Europa veranstaltet werden. Außerdem werden Spezialstudien zu den längerfristigen Perspektiven und zu den Strukturveränderungen im europäischen Bausektor erstellt.

Das ifo Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. ist Gründungsmitglied und deutsches Partnerinstitut des Netzwerks. Die in diesem Beitrag vorgestellten Analysen und Prognosen basieren auf den 19 Länderberichten zur 71. Euroconstruct-Konferenz, die am 17. Juni 2011 in Helsinki stattfand. Die 72. Euroconstruct-Konferenz ist für den 9. November 2011 in Paris geplant. Interessenten können sich wegen des Programms und der Anmeldeunterlagen im Internet informieren (www.ifo.de oder www.euroconstruct.org) oder sich schon jetzt direkt an das ifo Institut wenden.

² Statistisch wird der Montagebau dem Verarbeitenden Gewerbe zugeordnet.

wütet hat. So war beispielsweise in Deutschland von der Krise nur sehr wenig zu spüren.

Europäischer Wohnungsbau im vergangenen Jahrzehnt: Von himmelhoch jauchzend ...

Die letzte Baukrise war vor allem eine Krise des Wohnungsbaus. In etlichen Ländern wurde bis 2007, stimuliert durch niedrige Zinsen, hohe Inflationsraten und kräftig steigende Immobilienpreise, massiv in den Neubau von Wohnungen investiert. Die Euro-Einführung hatte vor allem den südeuropäischen Staaten ein bis dahin nie gekanntes niedriges Zinsniveau beschert. Vielerorts boomte die Wirtschaft, und die Banken gaben bereitwillig Kredite zum Erwerb von Wohneigentum. In Irland und Spanien wurde der Bausektor – und insbesondere der Wohnungsbau – von der Politik in erster Linie als der Wirtschaftszweig wahrgenommen, der einen hohen Wachstumsbeitrag lieferte, für zusätzliche Steuereinnahmen sorgte und darüber hinaus mithalf, die Arbeitslosigkeit zu senken. An einer strengeren Regulierung, etwa der Hypothekvergabe, war man daher weniger interessiert. Auch gegen die offensichtliche Überproduktion von Wohnungen wurde wenig unternommen.

... bis zu Tode betrübt

Die Finanz- und Wirtschaftskrise setzte dem Wohnungsbauboom ein jähes Ende. Infolge des Wirtschaftsabschwungs nahm die Zahl der Haushalte, die die Zins- und Tilgungsraten auf ihre Hypotheken nicht mehr begleichen konnten, merklich zu. Dadurch entstanden umfangreiche Forderungsverluste, die die Banken zwangen, noch restriktiver Kredite zu vergeben. Für die Finanzinstitute in vielen Ländern kam erschwerend hinzu, dass sie wegen riskanter Finanzprodukte in ihren Büchern weitere massive Wertberichtigungen vornehmen mussten.

Auf den weltweiten Rückgang der Konsum- und Investitionsgüternachfrage reagierten die meisten Firmen mit umfangreichen Programmen zur Kostensenkung, die fast immer auch zahlreiche Personalfreisetzungen beinhalteten. Die Jobaussichten bzw. die Einkommenserwartungen von Millionen von Europäern verschlechterten sich dadurch merklich, was sich auch negativ auf deren mögliche Pläne zum Immobilienerwerb auswirkte.

Solange die Preise für Wohnimmobilien stetig zulegten, hatten die ambitionierten Finanzierungspläne vieler Haushalte sowie die leichtfertige Vergabe von Hypothekenkrediten nur selten unangenehme Folgen. Die vielerorts einsetzende Preiskorrektur führte dann allerdings zu merklichen Vermögenseinbußen und offenbarte den Marktakteuren (Privathaushalte, Immobilienfinanzierer, Baufirmen bzw. Projektentwick-

ler) die zuvor eingegangenen Risiken. Die verbliebenen Immobilieninteressenten warteten angesichts sinkender Preise ab und verstärkten dadurch die Abwärtsspirale. Besonders heftig fielen die Preisrückgänge in Irland aus. Hier platzte die Immobilienpreisblase am lautesten. Trotz bereits massiver Marktkorrekturen sind die Preise für Wohnimmobilien im landesweiten Durchschnitt im ersten Quartal 2011 abermals gesunken.

Aufgrund der beschriebenen Ursachen ging die Wohnungsnachfrage in Europa spürbar zurück. Die Projektentwickler sowie die Bauunternehmer konnten allerdings nicht schnell genug auf die rasch sinkende Nachfrage reagieren. Dadurch drängten noch zahlreiche Neubauwohnungen auf den Markt, obwohl bereits viele Neubauten auf Käufer warteten. Etliche dieser neuen Wohnungen fanden bis heute noch keinen Käufer. Dieser Umstand verhinderte vielerorts eine rasche Erholung der Baunachfrage. Ohne eine deutliche Reduzierung der hohen Leerstände dürfte die Wohnbautätigkeit auch nicht wieder merklich anziehen.

Europaweit wurden 2010 nur noch 566 Mrd. Euro in Wohnungen investiert. Die europäischen Wohnungsbauinvestitionen schrumpften damit in nur drei Jahren um fast 160 Mrd. Euro (in Preisen von 2010) bzw. um mehr als ein Fünftel. Der mit Abstand größte Teil dieser Einbußen (rund 150 Mrd. Euro, in Preisen von 2010) entfiel auf den Neubaubereich. Die Bauleistungen in diesem Teilsegment wurden in den Jahren 2008 bis 2010 um insgesamt 40% zurückgefahren. Zwar dürfte der Wohnungsbau in Europa 2011 wieder um knapp 2% zulegen (Neubau: + 3½%). In Irland (- 9,3%), Portugal (- 5,2%) und Spanien (- 3,7%) sind jedoch weitere deutliche Rückgänge des Wohnungsbauvolumens zu erwarten.

Nichtwohnbau mit deutlich geringeren Einbußen

Die europäische Baukrise wurde durch die negativen Entwicklungen im Nichtwohnhochbau noch verstärkt. Angesichts der nachlassenden weltweiten Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen schränkten die vorwiegend gewerblichen Auftraggeber ihre Investitionen deutlich ein. Neben gesunkenen Kapazitätsauslastungen führte der erschwerte Zugang zu Krediten dazu, dass allein im Jahr 2009 das Bauvolumen im Nichtwohnhochbau um knapp 10% schrumpfte. Der Abschwung in diesem Baubereich setzte somit etwa ein Jahr später ein als im Wohnungsbau.

Noch ein Jahr später kamen die Auswirkungen der Wirtschaftskrise im Tiefbau an. 2008 ging es den größtenteils öffentlichen Bauherren finanziell noch vergleichsweise gut, obwohl bereits damals Steuerausfälle und gestiegene Sozialausgaben die Spielräume für Investitionen spürbar einengten. In den meisten Ländern waren die Folgen des Wirtschaftsabschwungs erst im Haushaltsjahr 2009 in vollem

Umfang zu spüren. Zusätzliche Finanzmittel zur Konjunkturstimulierung wie beispielsweise in Norwegen und Schweden in Westeuropa sowie in Tschechien trugen jedoch dazu bei, dass das europäische Tiefbauvolumen 2009 noch ein wenig zunahm.

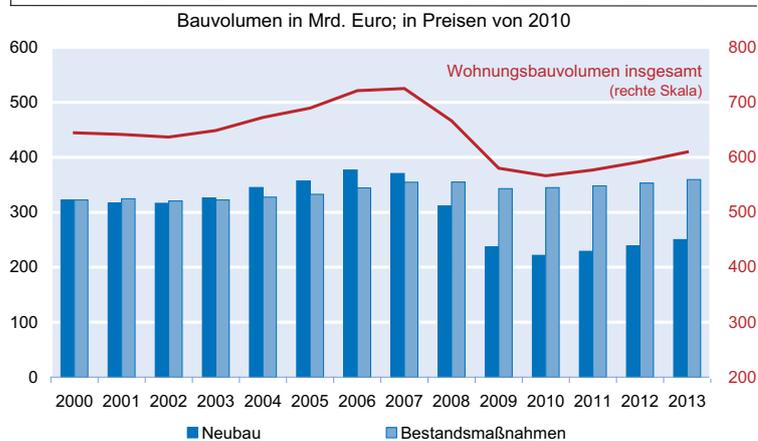
Der wesentliche Beitrag zum Anstieg der Tiefbauleistungen im Jahr 2009 kam jedoch von Polen. Dort verlief die gesamtwirtschaftliche Entwicklung so positiv, dass selbst während der Wirtschaftskrise in keinem Jahr ein Rückgang des Bruttoinlandsproduktes zu beklagen war. So konnte der ambitionierte Ausbau der öffentlichen Verkehrsnetze 2009 weiter vorangetrieben und die Investitionen deutlich angehoben werden. Polen strebt langfristig eine deutlich leistungsfähigere Verkehrsinfrastruktur an. Schon bis zur Fußball-Europameisterschaft 2012 in Polen und der Ukraine soll der Ausbau der Fernverkehrswege einen großen Schritt nach vorne machen. Die erwarteten Fan-Massen – die meisten davon werden mit dem Auto, Bus oder der Bahn anreisen – sollen weitgehend ungehindert zu den Spielstätten gelangen können.

Spanische Haushaltskrise gibt Richtung des europäischen Tiefbauvolumens vor

Nach zwei Jahren mit jeweils bescheidenen Wachstumsraten gingen die Tiefbauleistungen in Europa 2010 schließlich zurück. Den mit Abstand größten Beitrag zu dieser negativen Entwicklung lieferte Spanien. Dort wurden die Tiefbauaktivitäten um 9 Mrd. Euro oder rund 16½% zurückgefahren. Spaniens Haushalt war in eine extreme Schiefelage geraten, wodurch sich die Finanzierung an den Finanzmärkten deutlich verteuerte. Den notwendigen Sparanstrengungen fielen zahlreiche Tiefbauprojekte zum Opfer. 2011 dürften die gesamten europäischen Tiefbaumaßnahmen wiederum rückläufig sein, wobei erneut die Entwicklung in Spanien die Richtung vorgeben wird. Den Prognosen zufolge werden sich dort die Tiefbauinvestitionen allein in diesem Jahr um weitere 13 Mrd. Euro (in Preisen von 2010) verringern.

Im Jahr 2011 wird das Tiefbauvolumen insgesamt voraussichtlich um etwa 24 Mrd. Euro (in Preisen von 2010) unter dem Niveau von 2009 liegen. Dagegen dürfte der Nichtwohnhochbau in den Jahren 2009 bis 2011 insgesamt um stolze 74 Mrd. Euro (in Preisen von 2010) nachgeben. Die negativen Auswirkungen auf die europäische Bautätigkeit sind demnach erheblich größer als die, die auf die Einschränkungen der Tiefbauleistungen zurückgehen. Am bedeutendsten ist jedoch der kolossale Einbruch im europäischen Wohnungsbau. In den Jahren 2008 bis 2010 verringerten

Abb. 2
Entwicklung des Wohnungsbaus in Europa nach Teilsegmenten



sich die Wohnungsbauleistungen insgesamt um knapp 160 Mrd. Euro (in Preisen von 2010) auf gut 560 Mrd. Euro. Nahezu 150 Mrd. Euro dieses Rückgangs entfielen dabei auf den Neubausektor (vgl. Abb. 2). Die Bestandsmaßnahmen waren dagegen lediglich in einem der »Krisenjahre« rückläufig; 2009 gaben die Bauaktivitäten im Wohngebäudebestand um nahezu 3½% nach. Insgesamt zeigte – und zeigt – sich dieses Teilsegment jedoch recht stabil.

Im Prognosezeitraum bis 2013 dürften die Wohnungsbauleistungen in Europa klar von den Bestandsarbeiten dominiert werden. Das ist eine völlig neue Situation. Denn nachdem sich die beiden Teilsegmente lange Zeit »etwa« die Waage gehalten hatten, wuchsen die Neubauaktivitäten in den Jahren 2004 bis 2007 wesentlich stärker und übertrafen die Bestandsmaßnahmen in diesem Zeitraum deutlich. Mit dem jähen Nachfrageeinbruch haben sich nunmehr die Vorzeichen umgekehrt. Trotz ansehnlicher Zuwachsraten im Wohnungsneubau bis 2013, werden die Bestandsmaßnahmen erheblich höher ausfallen.

Kontinuierlicher Niedergang des portugiesischen Wohnungsbaus

Die Marktkorrekturen, die auf den Neubauboom folgten, waren in Irland und Spanien besonders ausgeprägt. Die Wohnungsbauvolumina dieser beiden Länder stürzten innerhalb weniger Jahre regelrecht ab (vgl. Abb. 3). Mittelfristig ist keine echte Erholung zu erkennen. Dies gilt auch für Portugal, wo die Entwicklung allerdings bereits seit Beginn des vergangenen Jahrzehntes abwärts gerichtet war. Großen Einfluss hatte hierbei der wirtschaftliche Niedergang. Noch in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre waren hier ähnlich hohe Wachstumsraten zu beobachten wie im Nachbarland Spanien. Die Wohnungsfertigstellungen stiegen in der Spitze bis auf rund 110 000 Wohneinheiten (zum Vergleich: 37 400 Woh-

Abb. 3
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in Irland, Portugal und Spanien

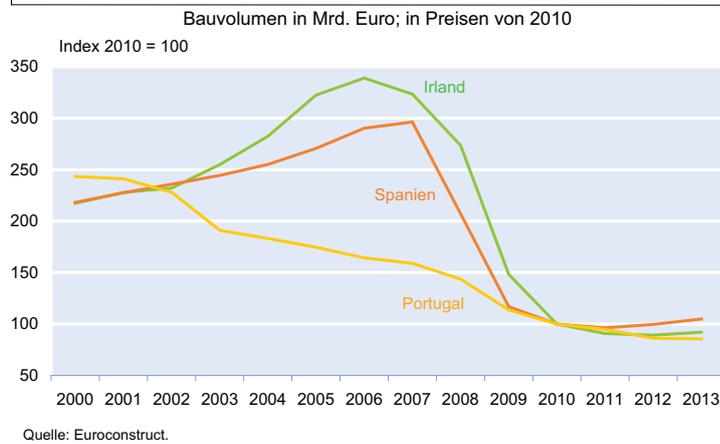


Abb. 4
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in den nordischen Ländern

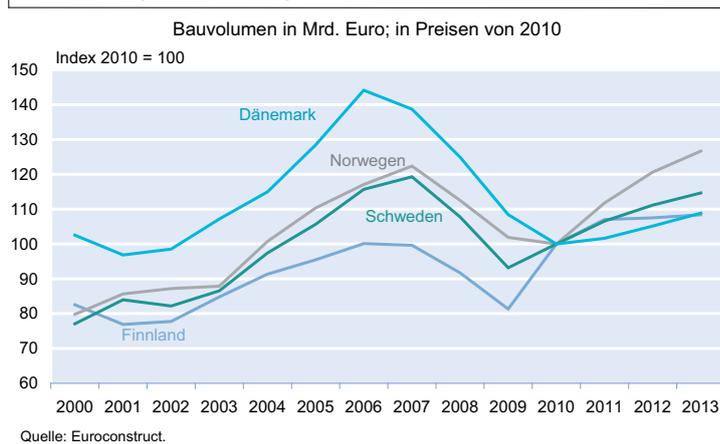
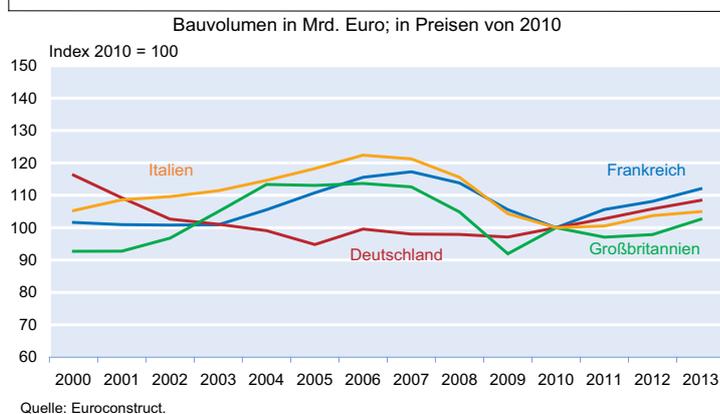


Abb. 5
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in vier großen europäischen Ländern



nungen im Jahr 2011). In der Folge schwächte sich das portugiesische Wirtschaftswachstum jedoch deutlich ab.

Parallel zur Verlangsamung des Wachstumstempos nahm die Arbeitslosigkeit in Portugal mehr oder weniger kontinu-

ierlich zu. Gleichzeitig stieg die Staatsverschuldung spürbar an. Die enormen Haushaltsdefizite 2009 und 2010 schraubten die Verschuldungsquote des Landes auf fast 100% des Bruttoinlandproduktes. Vor dem Hintergrund der tristen Wachstumsaussichten verlangten die internationalen Investoren immer höhere Risikoaufschläge für portugiesische Staatspapiere. Um den finanziellen Kollaps zu vermeiden, ließ man sich schließlich von der Troika aus EU-Kommission, EZB und IWF »retten«. Die daran gebundenen Sparvorgaben dämpfen das Wirtschaftswachstum allerdings auch weiterhin beträchtlich. In den kommenden Jahren dürfte diese negative Entwicklung auch die Wohnungsbauaktivitäten lähmen.

Nordeuropäischer Wohnungsbau im Aufwind

Auch in den vier nordischen Ländern Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden kam es bis zur Finanz- und Wirtschaftskrise zu einer erheblichen Ausweitung der Wohnungsbauleistungen. Die zwischenzeitliche Abkühlung der Märkte dauerte in Finnland und Schweden allerdings nur zwei Jahre (vgl. Abb. 4). 2010 war in beiden Ländern bereits wieder eine deutliche Belebung des Wohnungsbaus auszumachen. Auch in Dänemark und Norwegen dürften die zurückliegenden Marktüberhitzungen mittel- und langfristig keine negativen Folgen für die Bautätigkeit haben. Insgesamt verlief die Entwicklung in den vier nordischen Ländern seit der Jahrtausendwende in deutlich geordneteren Bahnen als in Irland oder Spanien.

Im Gegensatz zu Frankreich, Italien und Großbritannien waren die deutschen Wohnungsbauinvestitionen im vergangenen Jahrzehnt rückläufig bzw. von Stagnation geprägt (vgl. Abb. 5). In den 1990er Jahren flossen – auch im Gefolge der Wiedervereinigung – umfangreiche Mittel in die Errichtung neuer Wohngebäude. Dass ein solch hohes Investitionsniveau nicht dauerhaft gehalten werden konnte, lag auf der Hand. Kaum steigende reale Einkommen, spürbar gekürzte öffentliche Neubauförderungen sowie verschlechterte oder gar ganz gekappte steuerliche Vergünstigungen wirkten sich allerdings überaus dämpfend auf die Neubaunachfrage aus. Hinzu kam ein erheblich negativer Effekt vonseiten der Demographie: Bereits seit

etwa Mitte der 1990er Jahre nahm die Bevölkerungszahl in der für die Wohnungsnachfrage wichtigsten Altersgruppe – der 25- bis 34-Jährigen – kontinuierlich ab. So sanken allein zwischen 2000 und 2009 die Wohnungsfertigstellungen um mehr als 60% und erreichten ein historisch niedriges Niveau. Die Deutschen konzentrierten sich im Verlauf der letzten Jahre immer mehr auf das Sanieren der Altbestände. Die Ausgaben für Instandhaltung und Modernisierung nahmen erheblich zu, wodurch das Wohnungsbauvolumen – trotz rückläufiger Neubaumaßnahmen – immerhin stabilisiert werden konnte. Ein wesentlicher Grund für die enorme Ausweitung der Bestandsaktivitäten war dabei der spürbare Anstieg der Energiekosten in den vergangenen Jahren.

Mittlerweile haben günstige Zinsen und verbesserte Einkommenserwartungen zu einer deutlichen Belebung des Neubauvolumens – zumindest im Süden Deutschlands – geführt. Stimulierend haben auch die Inflationsängste bzw. die Furcht vor einer dramatischen Ausweitung der EU-Schuldenkrise sowie die anhaltende Wohnraumknappheit in verschiedenen Wachstumsregionen gewirkt.

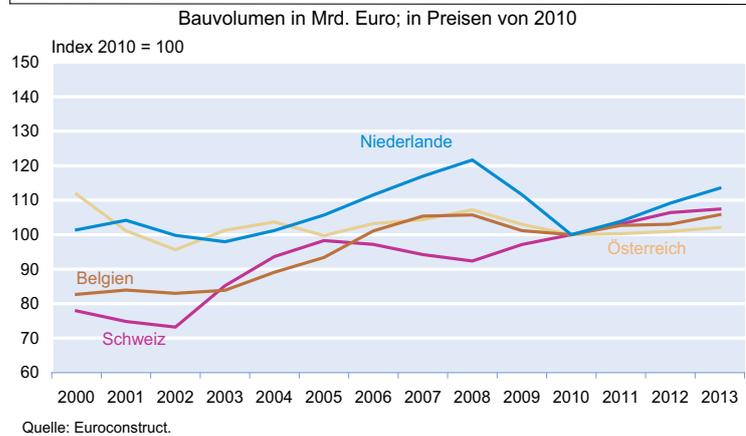
Britische Wohnungsbauleistungen stagnieren vorerst

Im dreijährigen Prognosezeitraum bis 2013 dürften die Wohnungsbauleistungen in Frankreich am stärksten zulegen (kumuliert + 12%), gefolgt von Deutschland (kumuliert + 8½%) und Italien (kumuliert + 5%). In Großbritannien bleibt die Wohnungsbaukonjunktur in den nächsten Jahren noch äußerst fragil. Zwar standen 2010 deutlich mehr Mittel für den Sozialwohnungsbau zur Verfügung. Inzwischen wurden die öffentlichen Investitionen allerdings deutlich zusammengestrichen. Kurz- und mittelfristig dürften zahlreiche Bauprojekte den öffentlichen Sparbemühungen zum Opfer fallen. Die vorgenommenen Steuererhöhungen schmälern zudem das verfügbare Einkommen der Privathaushalte. Hinzu kommt die Erhöhung der Mehrwertsteuer. Gerade Sanierungsmaßnahmen dürften infolgedessen seltener durchgeführt werden.

Niederlande mit hohem Zusatzbedarf an Wohnraum

In den vier kleineren westeuropäischen Ländern Belgien, Niederlande, Österreich und der Schweiz zeigen sich ganz unterschiedliche Konjunkturverläufe (vgl. Abb. 6). Während in Österreich 2011 die Wohnungsbauleistungen auf dem Vorjahresniveau stagnieren dürften, erwarten die Experten

Abb. 6
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in vier kleineren westeuropäischen Ländern



in den Niederlanden bereits eine kräftige Belebung. Der Rückgang in den Jahren 2009 und 2010 bildete anscheinend lediglich eine vorübergehende Zäsur. Die Regierung versuchte während dieser Zeit, mit zusätzlichen Mitteln für öffentliche Wohnungsbaumaßnahmen sowie mit höheren staatlichen Bürgschaften für Wohnungsbaukredite (an Privatpersonen und Wohnungsunternehmen) die Nachfrageeinbußen zu begrenzen. In den nächsten Jahren dürfte die Wohnbautätigkeit wieder merklich zunehmen. Dies hat vor allem strukturelle Gründe. Angesichts steigender Haushaltszahlen, umfangreicher Abrisse und zahlreicher Umnutzungen von Wohngebäuden wird der zusätzliche Wohnungsbedarf in den Niederlanden mittelfristig auf 65 000 bis 70 000 Einheiten pro Jahr geschätzt.

Sowohl Belgien als auch die Schweiz weisen mittelfristig einen aufwärts gerichteten Trend der Wohnungsbautätigkeit auf. In Belgien profitierte der Wohnungsbau von speziellen Maßnahmen zur Konjunkturstimulierung. So wurde für Neubauten der Mehrwertsteuersatz zeitlich befristet von 21 auf 6% abgesenkt, wobei dieser Abschlag auf Leistungen bis maximal 50 000 Euro begrenzt war. Der Bauantrag für das Wohngebäude musste überdies vor Ablauf des ersten Quartals 2010 eingereicht worden sein. Damit wurde 2009 ein stärkerer Einbruch bei den Baugenehmigungen verhindert; 2010 nahmen die Genehmigungen dann bereits wieder zu. Trotzdem haben sich die Bestandsmaßnahmen während der Wirtschaftskrise wesentlich besser entwickelt. Diese wurden unter anderem von vorübergehenden Steuervorteilen stimuliert, mit denen umfangreichere Energieeinsparmaßnahmen angestoßen werden sollten. In Belgien und der Schweiz wird der Wohnungsbau im Prognosezeitraum im Durchschnitt um jeweils rund 2% pro Jahr zunehmen. Am stärksten dürfte in dieser Vierergruppe die Entwicklung in den Niederlanden verlaufen (durchschnittlich + 4,3% p.a.); am schwächsten dagegen in Österreich (durchschnittlich + 0,7% p.a.).

In Osteuropa fehlt das nötige Kapital

In den vier osteuropäischen Ländern Polen, Slowakei, Tschechien und Ungarn müssen noch erhebliche Bauaktivitäten geleistet werden, um in der Wohnungsversorgung das durchschnittliche westeuropäische Niveau zu erreichen. Der größte Teil des Wohnungsbestands stammt noch aus der Zeit vor der Ost-Öffnung und ist in weiten Teilen sanierungsbedürftig. Nach der Wende gingen viele der staatlichen Wohneinheiten für einen symbolischen Preis in den Besitz privater Haushalte über. Gerade ältere Wohneigentümer, die während des Sozialismus nicht die Möglichkeit hatten, große Ersparnisse zu bilden und mittlerweile bereits in Rente sind, verfügen häufig nicht über das nötige Kapital zur Durchführung größerer Modernisierungsvorhaben. Die jüngere Generation profitiert dagegen von guten Verdienstmöglichkeiten. Die Durchführung einer Generalsanierung bzw. der Erwerb einer Neubauwohnung ist allerdings auch für die Jüngeren kein Selbstläufer. So steigen nicht nur das allgemeine Preisniveau, sondern auch die Preise für Bauleistungen mit hohen Zuwachsraten. Im Hinblick auf Neubauwohnungen bleibt zu beachten, dass bis zur Wirtschaftskrise die Grundstückspreise vielerorts in astronomische Höhen gestiegen waren. In Polen wurde auch deshalb ein Wohneigentumsprogramm für Familien aufgelegt, das sich großer Nachfrage erfreut.

In den osteuropäischen Ländern wird in den nächsten Jahrzehnten noch eine Menge Sanierungsarbeit auf die Eigentümer zukommen. Um den Wohnungsbestand insgesamt »auf Vordermann zu bringen«, wird es allerdings auch notwendig sein, den Neubau deutlich zu forcieren. Der Wohnungsbau dürfte deshalb mittel- und langfristig noch merklich zulegen.

In Polen verläuft nicht nur die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch die Entwicklung der Wohnbautä-

tigkeit wesentlich gleichmäßiger als in den drei übrigen osteuropäischen Ländern (vgl. Abb. 7). In diesen war die globale Wirtschaftskrise deutlich stärker zu spüren. Die Wohnungsbauinvestitionen brachen dort spürbar ein: Um insgesamt jeweils rund ein Viertel in Tschechien und Ungarn in den Jahren 2009 und 2010 sowie um rund 30% in der Slowakei im selben Zeitraum. In Polen lagen dagegen die Wohnungsbauaktivitäten 2010 um gerade einmal 2% unter dem Wert des Jahres 2008. Dennoch wird die Erholung in Polen im Prognosezeitraum am raschesten vorstattengehen. Hier erwarten die Experten im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2013 eine Erhöhung der Wohnungsbauaktivitäten um jährlich rund 4%.

2011 werden nur noch 1,43 Mill. Wohnungen neu errichtet

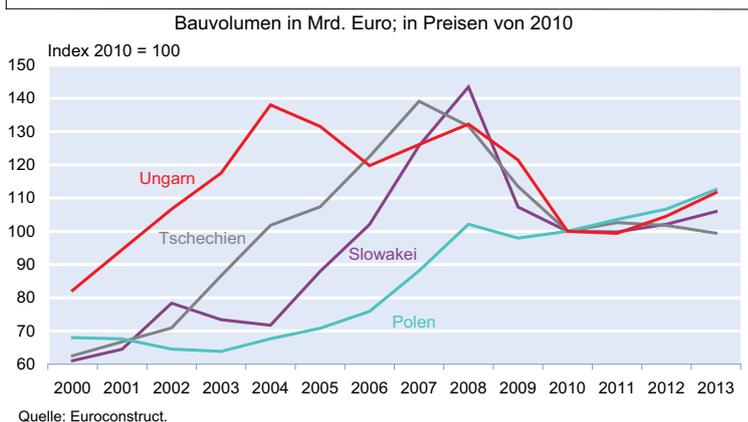
Bei den Wohnungsfertigstellungen machte sich die Wirtschaftskrise erst mit einiger Zeitverzögerung bemerkbar. 2011 dürfte mit knapp 1,43 Mill. Wohneinheiten der Tiefpunkt erreicht werden (vgl. Tab. 1). Im Krisenjahr 2009 kamen noch fast ½ Mill. Neubauwohnungen mehr auf den Markt.

In Osteuropa sind die Fertigstellungszahlen 2009 und 2010 bei weitem nicht so stark eingebrochen wie in Westeuropa. 2011 dürften hier sogar wieder mehr Neubauwohnungen fertig gestellt werden als im Vorjahr. Eine Ausnahme stellt dabei Ungarn dar, wo 2010 und 2011 nur etwa halb so viele Wohnungen neu errichtet werden wie im Durchschnitt der Jahre 2003 bis 2009. Bis zum Ende des Prognosezeitraums dürften die Fertigstellungen sogar noch weiter abnehmen (2013: 16 000 Fertigstellungen).

In Westeuropa beobachtet man insbesondere in Spanien, Portugal, Irland und Italien schrumpfende Neubaumärkte. Hier werden die Fertigstellungen 2013 um rund 74%, 60%, 58% bzw. 44% unter dem Niveau des Jahres 2009 liegen. In Absolutwerten gesehen findet die größte Schrumpfkur in Spanien statt. Hier dürften 2013 nur noch rund 100 000 Wohnungen fertig gestellt werden – nach 387 000 im Jahr 2009. Mit deutlichem Abstand folgt Italien, wo die vergleichbare Differenz 109 000 Wohnungen beträgt.

Als Wachstumsmärkte sind hingegen Schweden, Finnland, Deutschland und Norwegen auszumachen. Hier dürfte die Zahl der Fertigstellungen 2013 um rund 56%, 42%, 39% bzw. 38% höher liegen als 2009. Einen wesentlichen positiven Beitrag zum europäischen Fertigstellungsvolumen wird dabei Deutschland liefern, wo die prognostizierte Zahl der Wohnungsfertigstellungen für 2013 mit rund

Abb. 7
Entwicklung des Wohnungsbauvolumens in vier osteuropäischen Ländern



Tab. 1
Wohnungsfertigstellungen^{a)} in Europa nach Ländern 2009 bis 2013

	in 1 000 Wohneinheiten					Veränderung in % 2013/2009
	2009	2010	2011	2012	2013	
Belgien	47,9	42,8	46,7	44,7	45,2	- 5,6
Dänemark	18,0	10,0	10,0	11,0	12,0	- 33,3
Deutschland ^{b)}	136,5	140,1	160,0	175,0	190,0	39,2
Finnland	22,2	24,5	32,0	32,5	31,5	41,9
Frankreich	357,0	316,0	340,0	355,0	365,0	2,2
Großbritannien	142,3	127,9	119,0	129,0	142,0	- 0,2
Irland	18,0	8,5	7,5	8,0	7,5	- 58,3
Italien	244,3	190,3	151,2	136,7	135,8	- 44,4
Niederlande	83,0	56,0	64,0	65,0	67,5	- 18,7
Norwegen	21,8	17,8	20,0	26,0	30,0	37,6
Österreich	42,8	42,1	41,4	41,4	41,2	- 3,7
Portugal	60,1	57,5	37,4	31,8	23,8	- 60,4
Schweden	20,3	22,2	28,2	30,0	31,6	55,7
Schweiz	39,7	41,9	44,4	45,6	45,9	15,6
Spanien	387,1	257,0	90,0	95,0	100,0	- 74,2
Westeuropa (EC-15)	1 641,0	1 354,6	1 191,8	1 226,7	1 269,0	- 22,7
Polen	160,0	135,7	160,0	170,0	170,0	6,3
Slowakei	18,8	17,1	16,9	17,0	17,2	- 8,5
Tschechien	38,5	36,4	40,4	38,3	38,5	0,0
Ungarn	32,0	20,8	18,0	15,0	16,0	- 50,0
Osteuropa (EC-4)	249,3	210,0	235,3	240,3	241,7	- 3,0
Insgesamt	1 890,3	1 564,6	1 427,1	1 467,0	1 510,7	- 20,1

^{a)} Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden (Ein-, Zwei- sowie Mehrfamiliengebäude). – ^{b)} Wert für 2010 laut amtlicher Statistik.

Quelle: Euroconstruct.

190 000 Einheiten den Wert des Jahres 2009 um knapp 54 000 Wohnungen übertrifft. In den drei weiteren Ländern mit deutlich überdurchschnittlicher Entwicklung (Schweden, Finnland und Norwegen) werden 2013 insgesamt gerade einmal 30 000 Wohnungen mehr errichtet als 2009.

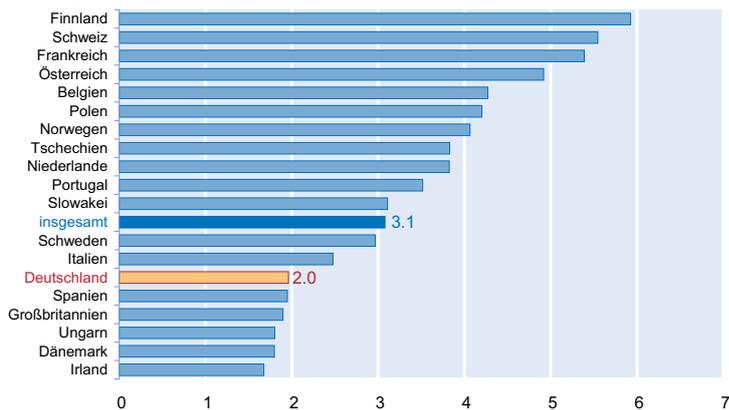
Im Jahr 2011 führen Finnland und die Schweiz die Rangliste der bevölkerungsbezogenen Fertigstellungsquoten an (vgl. Abb. 8). In Finnland werden dieses Jahr voraussichtlich fast sechs Wohneinheiten je 1 000 Einwohner fertig gestellt; in der

Schweiz und in Frankreich dürften es wohl etwa fünfeinhalb Wohnungen werden, in Österreich rund fünf. Auf den weiteren Plätzen folgen Belgien, Polen und Norwegen, deren Quoten sich schon an der Größenordnung von vier Wohnungsfertigstellungen je 1 000 Einwohner orientieren.

Der europaweite Durchschnitt liegt in diesem Jahr bei gut drei Fertigstellungen je 1 000 Einwohner. Gegenüber der Rangfolge für 2010 hat sich Deutschland mit einer Quote von rund zwei Wohneinheiten je 1 000 Einwohner (2010: 1,8) mittlerweile auf den 14. Platz »heraufgekämpft«. Ursache hierfür ist zum Teil allerdings die andernorts spürbar rückläufige Neubautätigkeit. So haben sich die Quoten für Spanien, Großbritannien und Ungarn weiter verkleinert.

Abb. 8
Wohnungsfertigstellungen in Europa 2011

Fertiggestellte Wohnungen in neu errichteten Wohngebäuden pro 1 000 Einwohner



Quelle: Euroconstruct.

Literatur

Euroconstruct (2011a), *Country Report; 71st Euroconstruct Conference Helsinki, June 2011*, hrsg. VTT Technical Research Centre of Finland, Helsinki.
Euroconstruct (2011b), *Summary Report; 71st Euroconstruct Conference Helsinki, June 2011*, hrsg. VTT Technical Research Centre of Finland, Helsinki.

Westdeutsche Industrie: Rege Investitionstätigkeit im Jahr 2011

Die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes wollen nach den aktuellen Ergebnissen des ifo Investitionstests 2011 rund 14% mehr in neue Bauten und Ausrüstungsgüter investieren als im vergangenen Jahr. Im Jahr 2010 dürften sich die Investitionen nach den Meldungen auf dem Vorjahresniveau bewegt haben. An der im Frühjahr dieses Jahres vom ifo Institut durchgeführten Umfrage beteiligten sich rund 1 900 Industrieunternehmen. Gemessen an den Bruttoanlageinvestitionen repräsentieren sie das westdeutsche Verarbeitende Gewerbe zu 48%. Erhoben wurden neben den Anlagezugängen in den vorangegangenen beiden Jahren die Investitionspläne für 2011 sowie die Zielsetzung der Investitionstätigkeit.

2010: Zurückhaltende Investitionstätigkeit

Nach den Ergebnissen der aktuellen Erhebung haben die Industrieunternehmen in Westdeutschland 2010 gut 38 Mrd. Euro in neue Sachanlagen investiert. Damit erhöhten sich die Investitionen gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig, nominal um 1% (vgl. Tab. 1). Das entspricht real einem Plus von 2%, da die Preise für Ausrüstungsgüter, auf die der Großteil der Investitionen des Verarbeitenden Gewerbes entfällt, im vergangenen Jahr erneut leicht gesunken sind. 2010 betrug der Anteil der Ausrüstungsinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe 88%, lediglich 12% der Investitionen flossen in neue Bauten (vgl. Tab. 2). Berücksichtigt man ferner die in den neuen Bundesländern 2010 getätigten Investitionen, die voraussichtlich ebenfalls nur leicht aufgestockt wurden, so ergibt sich auch für Gesamtdeutschland ein Anstieg von nominal 1% und real ein Plus von knapp 2%.

Nach den vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Zahlen sind die gesamtwirtschaftlichen Investitionen 2010 um 6% gestiegen, sie sind also nach dem starken Investitionsrückgang im Jahr 2009 etwas

schneller wieder angesprungen als im Verarbeitenden Gewerbe. Die nichtindustriellen Sektoren wie z.B. Dienstleistungen spielen seit längerem in der Gesamtwirtschaft, und damit auch im Investitionsgeschehen, eine immer stärkere Rolle. In diesen Bereichen dominieren – anders als im Verarbeitenden Gewerbe – kleine und mittelständische Unternehmen. Erfahrungsgemäß sind kleinere Firmen in ihrer Investitionstätigkeit wesentlich flexibler und konnten wohl im Verlauf des Jahres 2010 schnell auf die unerwartet dynamische konjunkturelle Entwicklung reagieren. So stiegen die Investitionen in den nichtindustriellen Sektoren im vergangenen Jahr überdurchschnittlich an. Das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes an den gesamtwirtschaftlichen Investitionen hat sich inzwischen auf rund 10% reduziert – entsprechend hielt sich der Einfluss der hier 2010 noch eher verhaltenen Investitionstätigkeit auf das gesamtwirtschaftliche Ergebnis in Grenzen.

Starke Investitionskürzung des Maschinenbaus

Auf Hauptgruppenebene verringerte 2010 vor allem der Bergbau seine Investitionen

Tab. 1
Bruttoanlageinvestitionen

Bereich	Mill. Euro		Veränderungsraten		
	2009	2010	2009/2008	2010/2009	2011/2010
Bergbau	710	660	± 0	- 7	- 5
Verarbeitendes Gewerbe	37 900	38 160	- 24	+ 1	+ 14
davon:					
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	10 105	10 030	- 22	- 1	+ 7
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	20 365	20 440	- 27	± 0	+ 19
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	4 130	4 390	- 23	+ 6	+ 11
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	3 300	3 300	- 5	± 0	+ 15
Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe ^{a)}	38 610	38 820	- 23	+ 1	+ 14

^{a)} Ohne Baugewerbe, allgemeine Energie- und öffentliche Wasserversorgung.

Quelle: ifo Investitionstest.

Tab. 2
Zusammensetzung der Investitionen

Bereich	Anteile an den gesamten Bruttoanlageinvestitionen in %							
	Betriebsbauten ^{a)} (einschl. in Bau befindlicher)				Ausrüstungen ^{b)}			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Verarbeitendes Gewerbe	12	13	14	12	88	87	86	88
davon:								
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	15	14	11	14	85	86	89	86
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	11	12	16	11	89	88	84	89
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	11	12	13	13	89	88	87	88
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	12	13	14	13	88	87	86	87

^{a)} Ohne Wohnungsbauten. – ^{b)} Diese Position enthält Maschinen und maschinelle Anlagen (einschl. in Aufstellung befindlicher) sowie Fahrzeuge, Werkzeuge, Betriebs- und Geschäftsausstattung.

Quelle: ifo Investitionstest.

(– 7%). Im *Nahrungs- und Genussmittelgewerbe* bewegten sich die Investitionen 2010 in etwa auf dem Vorjahresniveau.

Die Hersteller von *Grundstoff- und Produktionsgütern* kürzten ihre Ausgaben für neue Sachanlagen im letzten Jahr im Durchschnitt leicht (– 1%), was nicht zuletzt auf die verhaltene Investitionstätigkeit der chemischen Industrie, die hier – gemessen am Investitionsvolumen – ein Gewicht von rund 50% hat, zurückzuführen war. Die Ausgaben der chemischen Industrie für neue Sachanlagen dürften sich 2010 in etwa auf dem Vorjahresniveau bewegt haben. Spürbare Rückgänge – um 10 bis 15% – waren in dieser Hauptgruppe nach den Meldungen in der eisenschaffenden Industrie, in der Gummiverarbeitung und bei den Gießereien zu verzeichnen. Etwas moderater fielen die Investitionskürzungen – um 5 bis 10% – in der Erzeugung von NE-Metallen und NE-Metallhalbzeug sowie bei den Ziehereien und Kaltwalzwerken aus. Demgegenüber wurden die Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter in der Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), in der Zellstoff-, Papier- und Pappeerzeugung sowie in der Branche Steine und Erden – um rund 5 bis 10% – erhöht. Den stärksten Investitionsanstieg von rund einem Drittel meldete für 2010 jedoch die Holzbearbeitung.

Im *Investitionsgüter produzierenden Gewerbe* dürften sich die Investitionsausgaben 2010 auf dem Vorjahresniveau bewegt haben. Hier fällt vor allem der starke Investitionsrückgang (– 15%) im Maschinenbau ins Gewicht. Noch stärkere Kürzungen (bis zu einem Drittel) meldeten die eher – gemessen an ihrem Investitionsvolumen – kleineren Branchen Stahl- und Leichtmetallbau und Schiffbau. Einen merklichen Investitionsanstieg um rund 30% meldete hingegen der Luft- und Raumfahrzeugbau. Nicht ganz so starke Zuwächse – zwischen 10 und 15% – dürften 2010 in der Elektrotechnik und in der Feinmechanik/Optik zu verzeichnen gewesen sein. Im Vergleich dazu erhöhten der Straßenfahrzeugbau und die Stahlverformung ihre Investitionen nur leicht um rund 5%.

Das *Verbrauchsgüter produzierende Gewerbe* ist die einzige Hauptgruppe, die ihre Investitionen 2010 im Durchschnitt

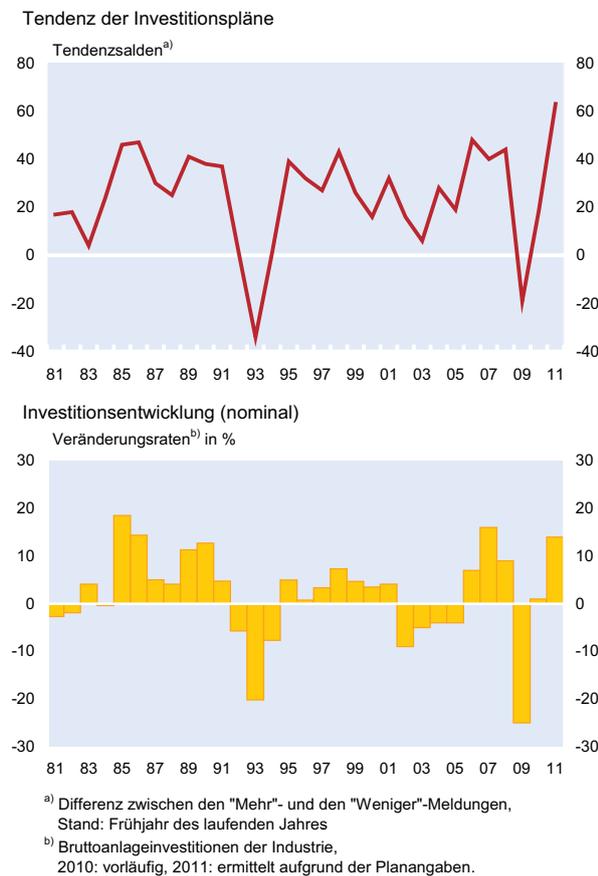
aufstockte, und zwar um 6%. Hier dominieren die kleinen und mittleren Unternehmen, die – wie oben erwähnt – 2010 ihre Investitionen überdurchschnittlich erhöht haben. Eine rege Investitionstätigkeit war im vergangenen Jahr vor allem im Bekleidungs- und Textilgewerbe – mit einem Anstieg von rund einem Viertel – zu beobachten. Aber auch die Kunststoffverarbeitung und die Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Schmuck usw. dürften ihre Ausgaben für Sachanlagen merklich – um gut 15% – erhöht haben. Leichte Zuwächse von 5 bis 10% meldeten das Textilgewerbe, die Holzverarbeitung, die Feinkeramik sowie die Papier- und Pappeverarbeitung. Spürbar gekürzt hat ihre Investitionen – um rund ein Fünftel – die Herstellung und Verarbeitung von Glas. Leichte Investitionsrückgänge (rund – 5%) ergaben die Meldungen der Branche Druckerei und Vervielfältigung und des Ledergewerbes.

2011: Investitionsanstieg um 14%

Nach dem starken Investitionseinbruch 2009 und der nur verhaltenen Investitionstätigkeit im letzten Jahr spricht vieles dafür, dass die Investitionen der westdeutschen Industrie in diesem Jahr anziehen werden. Zum einen besteht nach der Zurückhaltung der letzten beiden Jahre sicher ein gewisser Nachholbedarf; zum anderen stoßen viele Firmen insbesondere im Investitionsgüter produzierenden Gewerbe angesichts ihrer wieder vollen Auftragsbücher an ihre Kapazitätsgrenzen. Auch hat sich die Ertragslage der Industrieunternehmen dank der inzwischen guten konjunkturellen Lage wieder stark verbessert.

Der derzeitige Planungsstand der Unternehmen signalisiert für 2011 einen kräftigen Anstieg der Investitionen im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands. Betrachtet man die von den Unternehmen gemeldeten Investitionstendenzen, so beabsichtigen vier Fünftel der Testteilnehmer 2011, mehr zu investieren als im vergangenen Jahr (vgl. Tab. 3). Nur 18% der Unternehmen planen für dieses Jahr eine Budgetkürzung. Der Saldo aus den »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen liegt bei + 63 (vgl. Abb. 1). Damit haben sich die Ten-

Abb. 1
Entwicklung der Investitionen in der westdeutschen Industrie



Quelle: ifo Investitionstest (West).

denzen für dieses Jahr nochmals leicht erhöht; zum Zeitpunkt der letzten Erhebung, im Herbst 2010, ergab sich aus den Investitionstendenzen für 2011 bereits ein sehr hoher Saldo von + 60. Berücksichtigt man ferner die von den Un-

ternehmen gemeldeten absoluten Veränderungsdaten, so dürften die Investitionsausgaben des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 2011 nominal und auch real um rund 14% über dem Niveau vom Vorjahr liegen. Allerdings muss man diesen Investitionsanstieg vor dem Hintergrund der eher schwachen Investitionstätigkeit der letzten beiden Jahre sehen; das im laufenden Jahr zu erwartende Investitionsniveau ist nominal niedriger als das im Jahr 2008.

Breit angelegte Investitionsbelebung

Im laufenden Jahr ist nach den aktuellen Erhebungsergebnissen in fast allen Industriebauptgruppen, und auch in den meisten Branchen, mit einer regen Investitionstätigkeit zu rechnen. Nur im Bergbau zeichnet sich eine leichte Kürzung um 5% ab. Die Hersteller von *Nahrungs- und Genussmitteln* wollen ihre Investitionen 2011 um rund 15% anheben.

Im Durchschnitt des *Grundstoff- und Produktionsgütergewerbes* ist gegenüber 2010 eine Erhöhung der Investitionsausgaben um 7% vorgesehen. Die chemische Industrie, die – wie oben erwähnt – die größte Branche in dieser Hauptgruppe ist, beabsichtigt, ihre Investitionen in diesem Jahr um rund 5% aufzustocken. In ähnlicher Größenordnung (zwischen 5 und 10%) bewegen sich auch die nach den Meldungen zu erwartenden Zuwachsraten in folgenden Branchen: Steine und Erden, eisenschaffende Industrie, NE-Metallbereich sowie in der Papier- und Pappeerzeugung. Den stärksten Investitionszuwachs – um rund ein Drittel – hat hier die Gummiverarbeitung geplant, aber auch die Ziehereien und Kaltwalzwerke sowie die Gießereien wollen ihre Ausgaben für Sachanlagen kräftig – um ein Viertel bzw. ein Fünftel – erhöhen. Lediglich die Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb) und die Holzbearbeitung dürften 2011 in etwa ebenso viel für neue Bauten und Ausrüstungsgüter ausgeben wie im Vorjahr.

Tab. 3
Tendenzen der Investitionsplanung

Bereich	Im Jahr 2011 wollen gegenüber 2010 ... % der Unternehmen ^{a)} investieren				zum Vergleich: Pläne für				
	mehr	gleichviel	weniger	Saldo ^{b)}	2010	2009	2008	2007	2006
Verarbeitendes Gewerbe	81	2	18	+ 63	+ 19	- 19	+ 44	+ 40	+ 48
davon:									
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	74	3	24	+ 50	+ 19	- 16	+ 35	+ 42	+ 59
Investitionsgüterproduzierendes Gewerbe	88	1	11	+ 77	+ 19	- 31	+ 64	+ 48	+ 49
Verbrauchsgüterproduzierendes Gewerbe	71	1	27	+ 44	+ 27	- 1	+ 18	+ 38	+ 31
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	69	1	30	+ 39	+ 10	+ 29	- 17	- 3	+ 37

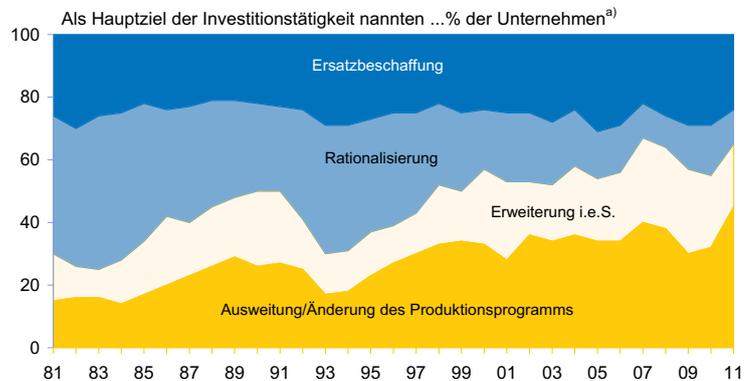
^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – ^{b)} Differenz der Prozentanteile der gewichteten »Mehr«- und »Weniger«-Meldungen aus der jeweiligen Frühjahrserhebung.

Quelle: ifo Investitionstest.

Im *Investitionsgüter produzierenden Gewerbe* insgesamt ist nach den Meldungen der Unternehmen eine durchschnittliche Investitionssteigerung von rund 19% zu erwarten. Dieser hohe Investitionsanstieg ist vor allem auf die geplanten spürbaren Investitionserhöhungen – um ein Viertel bzw. ein Fünftel – im Maschinenbau und im Straßenfahrzeugbau zurückzuführen. Aber auch der Schiffbau will seine Investitionen 2011 ähnlich stark aufstocken (+ 25%). Zuwachsraten zwischen 10 und 15% ergaben die Meldungen der folgenden Investitionsgüterbranchen: Elektrotechnik, Feinmechanik und Optik, Luft- und Raumfahrzeugbau, Stahl- und Leichtmetallbau, Herstellung von EBM-Waren sowie in der Stahlverformung.

Im *Verbrauchsgüter produzierenden Gewerbe* ist 2011 insgesamt mit einem Investitionsanstieg um 11% zu rechnen. Insbesondere die Unternehmen des Textilgewerbes, der Kunststoffverarbeitung und die Hersteller und Verarbeiter von Glas wollen dieses Jahr verstärkt in Sachanlagen investieren. Die in diesen Branchen zu erwartenden Zuwächse bewegen sich zwischen 15 und 20%. Spürbare Investitionssteigerungen von rund 10% sind aber auch in der Holzverarbeitung, in der Feinkeramik und im Bekleidungs-gewerbe geplant. Im Vergleich dazu sind die von der Papier- und Pappeverarbeitung, der Herstellung von Musikinstrumenten, Spielwaren, Schmuck usw. und von der Branche Druckerei und Vervielfältigung vorgesehenen Erhöhungen – um rund 5% – eher moderat. Die Firmen des Ledergewerbes meldeten für 2011 im Durchschnitt ein im Vergleich zum Vorjahr weitgehend konstantes Investitionsniveau.

Abb. 2
Umstrukturierungen des Produktionsprogramms stehen im Vordergrund



^{a)} Meldungen aus dem westdeutschen Verarbeitenden Gewerbe, gewichtet mit dem Firmenumsatz.
Stand: Frühjahr für das jeweilige Vorjahr, 2011: vorläufig.
Quelle: ifo Investitionstest (West).

Umstrukturierungen im Produktionsprogramm stehen im Vordergrund

Wie die neuesten Erhebungsergebnisse zeigen, verfolgen die Unternehmen 2011 mit ihren Investitionen in erster Linie *Erweiterungsabsichten* (vgl. Abb. 2); derartige Maßnahmen stehen bei 65% der Unternehmen im Vordergrund (vgl. Tab. 4). Damit erhöhte sich der entsprechende Prozentsatz gegenüber 2010 (knapp 55%) deutlich: Dieses Ergebnis bedeutet jedoch nicht, dass über die Hälfte der Investitionsausgaben in Erweiterungen fließt. Vielmehr sehen die meisten Unternehmen, die durchaus auch Rationalisierungsinvestitionen und Ersatzbeschaffungen durchführen, in der Erweiterung den Schwerpunkt ihrer Investitionstätigkeit. Eine eindeutige Zuordnung eines Investitionsprojekts zu einer der Zielkategorien

Tab. 4
Zielsetzung der Investitionen

Bereich	Als Hauptziel ihrer Investitionen nannten ... % der Unternehmen ^{a)}											
	Kapazitätserweiterung				Rationalisierung				Ersatzbeschaffung			
	2008	2009	2010	2011 geplant	2008	2009	2010	2011 geplant	2008	2009	2010	2011 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	64	57	55	65	10	14	16	11	26	29	29	24
davon:												
Grundstoff- u. Produktionsgütergewerbe	54	41	32	45	11	21	26	19	35	38	42	36
Investitionsgüter produz. Gewerbe	77	70	72	78	7	10	10	7	16	20	18	15
Verbrauchsgüter produz. Gewerbe	44	39	41	50	18	19	18	13	38	42	41	37
Nahrungs- u. Genussmittel-gewerbe	43	41	30	59	9	13	25	9	48	46	45	32

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz.

Quelle: ifo Investitionstest.

Tab. 5
Erweiterungsinvestitionen und Produktionsprogramm

Bereich	... % der Unternehmen ^{a)} nahmen in erster Linie Erweiterungsinvestitionen vor, und zwar unter ^{b)}							
	Beibehaltung des Produktionsprogramms				Änderung bzw. Ausweitung des Produktionsprogramms			
	2008	2009	2010	2011 geplant	2008	2009	2010	2011 geplant
Verarbeitendes Gewerbe	20	24	21	17	38	30	32	45
davon:								
Grundstoff- und Produktionsgütergewerbe	24	27	16	16	24	13	12	24
Investitionsgüter produzierendes Gewerbe	18	21	21	14	54	44	50	63
Verbrauchsgüter produzierendes Gewerbe	22	24	30	27	18	13	11	21
Nahrungs- und Genussmittelgewerbe	20	30	20	26	7	11	10	33

^{a)} Gewichtet mit dem Firmenumsatz. – ^{b)} Die hier aufgeführten Prozentsätze ergänzen sich nicht zu den Anteilen für die Hauptziele (Tab. 4), da ein Teil der Firmen hierzu keine Angaben machte.

Quelle: ifo Investitionstest.

Ist oft recht schwierig, da z.B. eine Erweiterungsinvestition in der Regel auch mit einer Rationalisierungsmaßnahme und/oder mit einer Ersatzbeschaffung einhergeht. Des Weiteren relativiert sich der hohe Anteil der Erweiterungsinvestitionen, wenn man berücksichtigt, dass hierbei weniger in die Erweiterung bereits bestehender Produktionsprogramme (Kapazitätserweiterung im klassischen Sinne) investiert wird, sondern zunehmend in die Änderung bzw. Ausweitung von Produktionsprogrammen (vgl. Tab. 5). In diesem Jahr wollen 45% der Unternehmen in erster Linie in die Umstellung bzw. Ausweitung ihrer Produktionsprogramme investieren. Im Laufe der letzten Jahre hat die Kapazitätserweiterung im klassischen Sinne zugunsten der Umstrukturierung des Produktionsprogramms immer mehr an Bedeutung verloren.

Das Erweiterungsmotiv dominiert 2011 auch in allen Hauptgruppen, und zwar überwiegend verbunden mit der Absicht, das Produktionsprogramm umzustrukturieren bzw. zu erweitern. Eine überdurchschnittlich große Rolle spielt das Erweiterungsmotiv in folgenden Branchen: Straßenfahrzeugbau, Elektrotechnik, Luft- und Raumfahrzeugbau, NE-Metallbereich, Gummiverarbeitung und bei den Gießereien.

Ersatzbeschaffungen sind 2011 für knapp ein Viertel der Unternehmen das vorrangige Investitionsmotiv. Hier sind vor allem die Herstellung und Verarbeitung von Glas, das Bekleidungs- sowie das Ledergewerbe zu nennen.

Das Rationalisierungsmotiv hat im Laufe der letzten Jahre spürbar an Bedeutung verloren. Nur noch jedes zehnte Unternehmen investiert 2011 in erster Linie in Rationalisierungsmaßnahmen. 1994 lag der entsprechende Wert noch bei 40%. Ein überdurchschnittlicher Rationalisierungsbedarf besteht 2011 offensichtlich in folgenden Branchen: Mineralölverarbeitung (einschließlich Vertrieb), eisenschaffende Industrie und in der Holzbearbeitung.

Zusammenfassung

Nach den Ergebnissen des ifo Investitionstests vom Frühjahr dieses Jahres haben die Unternehmen des westdeutschen Verarbeitenden Gewerbes 2010 gut 38 Mrd. Euro in neue Bauten und Ausrüstungsgüter investiert. Damit haben sie ihre Investitionen 2010 gegenüber dem Vorjahr nur geringfügig – um 1% – erhöht. Das entspricht real einem Anstieg um 2%, da die Preise für Ausrüstungsgüter im vergangenen Jahr abermals leicht gesunken sind. Diese nur geringe Investitionserhöhung ist zu einem nicht unerheblichen Teil auf die 2010 noch zurückhaltende Investitionstätigkeit der größeren Unternehmen zurückzuführen. Demgegenüber haben die kleinen Firmen, die in ihrer Planung flexibler sind, im vergangenen Jahr – beim Anspringen der Konjunktur – ihre Investitionen spürbar erhöht.

Nach dem Investitionseinbruch 2009 und der nur verhaltenen Investitionstätigkeit im vergangenen Jahr ist 2011 wieder mit einem deutlichen Anstieg der Sachanlageinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe Westdeutschlands zu rechnen. Die Unternehmen wollen (nominal und real) rund 14% mehr für neue Bauten und Ausrüstungsgüter ausgeben als im Vorjahr. Der sich für dieses Jahr abzeichnende Investitionsanstieg ist breit angelegt: Fast alle Branchen haben eine Anhebung ihrer Ausgaben für neue Bauten und Ausrüstungsgüter geplant.

Die Unternehmen wollen in diesem Jahr verstärkt in Erweiterungen investieren, und zwar weniger mit der Absicht, die Kapazität des bestehenden Produktionsprogramms zu erhöhen, als vielmehr um die Produktpalette zu ändern bzw. auszuweiten. An zweiter Stelle stehen Ersatzbeschaffungen. Rationalisierungsinvestitionen haben im Laufe der letzten Jahre spürbar an Bedeutung verloren, nur noch jedes zehnte westdeutsche Industrieunternehmen will in diesem Jahr vorrangig in Rationalisierungsmaßnahmen investieren.

Auf der ganzen Welt werden die Preise von Benzin und Diesel wesentlich von den jeweiligen Regierungen beeinflusst. In manchen Staaten werden sie durch Subventionen unter die Herstellungskosten gesenkt, in vielen anderen, so auch in Deutschland, durch Steuern und Abgaben deutlich verteuert. In Deutschland setzt sich die gesamte Steuer- und Abgabenlast für Kraftstoffe aus drei Komponenten zusammen. Den größten Anteil hat die Energiesteuer in Höhe von 65,45 Cent pro Liter Benzin und 47,04 Cent pro Liter Diesel. Dazu kommt ein Beitrag an den Erdölbevorratungsverband in Höhe von 3,70 Cent bzw. 3,20 Cent pro Liter Benzin bzw. Diesel¹, sowie auf den sich daraus ergebenden Preis die Mehrwertsteuer in Höhe von 19%. Folglich führt dies bei einem hypothetischen Verkaufspreis von 1,50 Euro zu einer Steuer- und Abgabenbelastung von 93,10 Cent bei Benzin und von 74,19 Cent bei Diesel. Die Kraftstoffpreise entstehen demnach zu großen Teilen nicht auf dem Weltölmarkt oder gar an den deutschen Tankstellen, sondern werden stark durch Steuern und Abgaben bestimmt.

Diese Beobachtung wirft drei Fragen auf, die im Folgenden diskutiert werden: Welche Gründe gibt es für aktive staatliche Eingriffe in die Preisbildung von Diesel und Benzin? Welche Staaten besteuern Kraftstoffe, welche subventionieren sie, und sind hierbei bestimmte Muster erkennbar? Steigt im Zeitverlauf der Anteil der Staaten, die Steuern auferlegen, oder subventionieren immer mehr Staaten Kraftstoffe?

Was sind die Gründe für aktive Eingriffe in die Preisbildung von Kraftstoffen?

Nachfolgend wird auf mögliche Gründe für die staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen eingegangen, jedoch ohne sie aus wohlfahrtsökonomischer Sicht beurteilen zu wollen.² Ein erster wichtiger Grund für die Besteuerung von Kraftstoffen ist die vergleichsweise einfache Generierung von Steuereinnahmen. Die Einnahmen aus der Besteuerung von Benzin und Diesel betragen im Jahr 2009 in Deutschland 34,7 Mrd. Euro und somit 7% der gesamten Steuereinnahmen. Diese Summe ist, nach Angaben des Statistischen Bundesamts, knapp fünfmal höher als das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer im gleichen Jahr. Steuern auf Kraftstoffe sind zudem aus fiskalischer Sicht beliebt, weil sie vergleichsweise geringe administrative Kosten verursachen und es relativ schwierig ist, sich der Besteuerung (auf illegale Art und Weise) zu entziehen. Ein weiterer Aspekt, der bei der Auferlegung von Steuern eine Rolle spielt, ist die Verzer-

rungswirkung, die von den Steuern ausgeht. Nach der Optimalsteuertheorie, deren Anwendung die ökonomischen Verzerrungen des Steuersystems minimiert, sollten die Güter mit den niedrigsten Preiselastizitäten am stärksten besteuert werden. Dadurch würde das gewünschte Steueraufkommen mit minimalem Wohlfahrtsverlust generiert werden (vgl. Baumol und Bradford 1970). Reagieren die Marktteilnehmer in einem Land auf dem Kraftstoffmarkt relativ unelastisch auf Preisänderungen, könnte eine Rechtfertigung für ihre (höhere) Besteuerung vorliegen.

Im Gegensatz zum primären Ziel der Einnahmengenerierung steht die von Wohlfahrtsökonomern in den Vordergrund gerückte Vorstellung einer Lenkungswirkung der Kraftstoffsteuern. Ihrer Maxime folgend, ist eine Ausweichreaktion der Konsumenten erwünscht und verursacht keine Zusatzlast, sondern steigert die gesellschaftliche Wohlfahrt, indem sie die optimale Allokation herbeiführt (vgl. Pigou 1920). Die Lenkungssteuer kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn vom Konsum von Kraftstoffen ein negativer externer Effekt ausgeht. Dabei könnte es sich beispielsweise um eine Schädigung der Umwelt (Ausstoß von CO₂) handeln, die nicht hinreichend im Kalkül der Marktteilnehmer berücksichtigt wird. Ein anderes Beispiel für einen negativen externen Effekt, der durch den Konsum von Kraftstoff ermöglicht wird, ist die sogenannte Ballungsexternalität. Sie beschreibt die Nichtberücksichtigung der sich durch ein weiteres Fahrzeug zusätzlich ergebenden Staukosten für alle anderen Straßennutzer und könnte ebenfalls durch eine Kraftstoffsteuer neutralisiert werden. Somit geht es dem Staat in diesen Fällen nicht primär um die Erzielung von Einnahmen, sondern um die Erreichung der optimalen Allokation. Dass dabei unter Umständen auch Steuereinnahmen anfallen, die für die Reduzierung anderer Steuerverzerrungen verwendet werden können, bezeichnet die Literatur als »doppelte Dividende« (vgl. Goulder 1995).

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund für eine Steuer auf die Nutzung von Kraftstoffen liegt im sogenannten Äquivalenzprinzip. Danach soll derjenige, der eine vom Staat bereitgestellte Leistung in Anspruch nimmt, an den Kosten der Bereitstellung beteiligt werden. Obwohl Steuern – im Gegensatz zu Abgaben – explizit keine Gegenleistung voraussetzen und häufig durch das Leistungsfähigkeitsprinzip begründet werden, könnten dennoch Kraftstoffsteuern als Preis für den Bau und die Erhaltung von Straßen angesehen werden.

Des Weiteren könnte eine Kraftstoffsteuer für eine Regierung aus Umverteilungsaspekten interessant sein. Dies gilt insbesondere für diejenigen Staaten, in denen die Nutzung von Kraftstoffen ein Luxusgut darstellt und die sich Schwierigkeiten gegenüber sehen, auf eine andere Art und Weise Einkommen umzuverteilen. Zwei Wege sind in einer solchen Situation denkbar. Einerseits könnte die Regierung mit ei-

* Darko Jus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Economic Studies an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

¹ Vgl. Energiesteuergesetz, §2 Steuerart und Erdölbevorratungsverband, aktuelle Beitragssätze, <http://www.ebv-oil.org/cms/cms2.asp?sid=77>. Der Erdölbevorratungsverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

² Die nachfolgend genannten Gründe basieren zum Teil auf der Übersicht von Rietveld und van Woudenberg (2005).

ner positiven Kraftstoffsteuer von einkommensstarken Bürgern, die den Kraftstoff auch nach der Steuereinführung weiterhin nachfragen, Einkommen zu einkommensschwachen Bürgern, die den Kraftstoff ohnehin nicht nachfragen, umverteilen. Andererseits könnte aus Umverteilungsgründen auch eine negative Kraftstoffsteuer (d.h. eine Subvention) gewünscht sein. Durch die Subvention verbilligt sich der Kraftstoff, so dass sich auch einkommensschwache Bürger den Konsum leisten können. Eine Umverteilung entsteht hierbei, falls die Einnahmen für die Subventionierung zu einem höheren Teil von den einkommensstarken Bürgern erbracht werden oder die einkommensschwachen Bürger stärker von der Subventionierung profitieren.

Mit dem Thema Energiesubventionierung beschäftigt sich auch der *World Energy Outlook 2010* und nennt vier für diesen Artikel relevante Rechtfertigungen für ihre Existenz (vgl. IEA 2010, 571 f.).³ Minderung der energiebedingten Armut, Steigerung der heimischen Energieproduktion (auch unter dem Aspekt einer Reduktion der Importabhängigkeit), Aufteilung des Ressourcenwohlstands und Beschäftigungsschutz. Wie an späterer Stelle diskutiert wird, scheint für die Existenz von Kraftstoffsubventionen das Argument der Aufteilung des Ressourcenwohlstands besonders wichtig zu sein.

Welche Staaten besteuern Kraftstoffe, welche subventionieren sie?

Nachdem mögliche Rechtfertigungen sowohl für die Besteuerung von Kraftstoffen als auch für ihre Subventionierung aufgezählt wurden, wird nun ein Blick auf die Daten geworfen. Die Daten entstammen den »International-Fuel-Prices«-Berichten, die von der *Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ)⁴ in regelmäßigen Abständen herausgegeben werden und Information über mehr als 170 Länder enthalten.

Abbildung 1 zeigt zwei Weltkarten, in denen diejenigen Länder, die laut der GIZ-Klassifizierung Benzin bzw. Diesel besteuern, in grün eingefärbt sind (dunkelgrüne Länder besteuern stark, hellgrüne Länder weniger stark). Die orange eingefärbten Länder subventionieren den jeweiligen Kraftstoff, die roten Länder subventionieren ihn stark. Die Unterteilung in diese vier Kategorien erfolgt anhand dreier Grenzwerte, die von der GIZ festgelegt wurden (vgl. GIZ 2011). Die Staaten, die in die rote Kategorie fallen, haben einen Benzin- bzw. Dieselpreis, der nicht die Kosten der zur Herstellung notwendigen Menge an Rohöl deckt. Da

der Einkauf des Rohöls zudem nicht der einzige Kostenfaktor im Herstellungsprozess von Kraftstoffen ist, kann in diesen Staaten von hoher Subventionierung gesprochen werden. In den orange eingefärbten Ländern ist der Benzin- bzw. Dieselpreis höher als der Einkaufspreis des Rohöls, allerdings ist er niedriger als der jeweilige Verkaufspreis in den USA. Der US-Preis wird als internationaler Minimumpreis für nicht subventionierte Kraftstoffe angesehen, da er lediglich die Mehrwertsteuer und eine geringe Abgabe für den Bau und die Aufrechterhaltung von Straßen enthält, ansonsten aber nur die Erzeugungskosten deckt. Den oberen Grenzwert, d.h. die Unterteilung zwischen Besteuerung und hoher Besteuerung, bildet der EU-27-Staat, welcher zum Beobachtungszeitpunkt den niedrigsten Preis für Benzin bzw. Diesel hat. Nach Ansicht der GIZ liegt in der EU in allen Staaten eine hohe Besteuerung vor, da Mindeststeuersätze festgelegt wurden, die von den Mitgliedstaaten auferlegt werden müssen (vgl. Annex I der Direktive 2003/96/EC). Momentan liegt der Mindestsatz für bleifreie Kraftstoffe bei 35,9 Cent pro Liter (vgl. Europäische Kommission 2011). Bei Benzin ist Rumänien das Land, welches den Grenzwert definiert (und daher schraffiert erscheint), bei Diesel ist es Luxemburg.

Neben den EU-27-Ländern sind beispielsweise auch Brasilien, Kroatien, Israel, Japan, die Schweiz, Serbien, Südkorea, die Türkei und Uruguay Staaten, die Benzin stark besteuern. Subventionen sind sowohl bei Benzin als auch bei Diesel vor allem in den erdölexportierenden Ländern zu finden. Hierzu zählen die OPEC-Staaten, aber auch andere ölfreiche Länder wie Kasachstan, Aserbaidschan, Turkmenistan und der Oman. Die höchsten Subventionen existierten im November 2010 in Venezuela, im Iran und in Saudi-Arabien, wodurch dort Benzin bzw. Diesel nur wenige Cent kostete.⁵

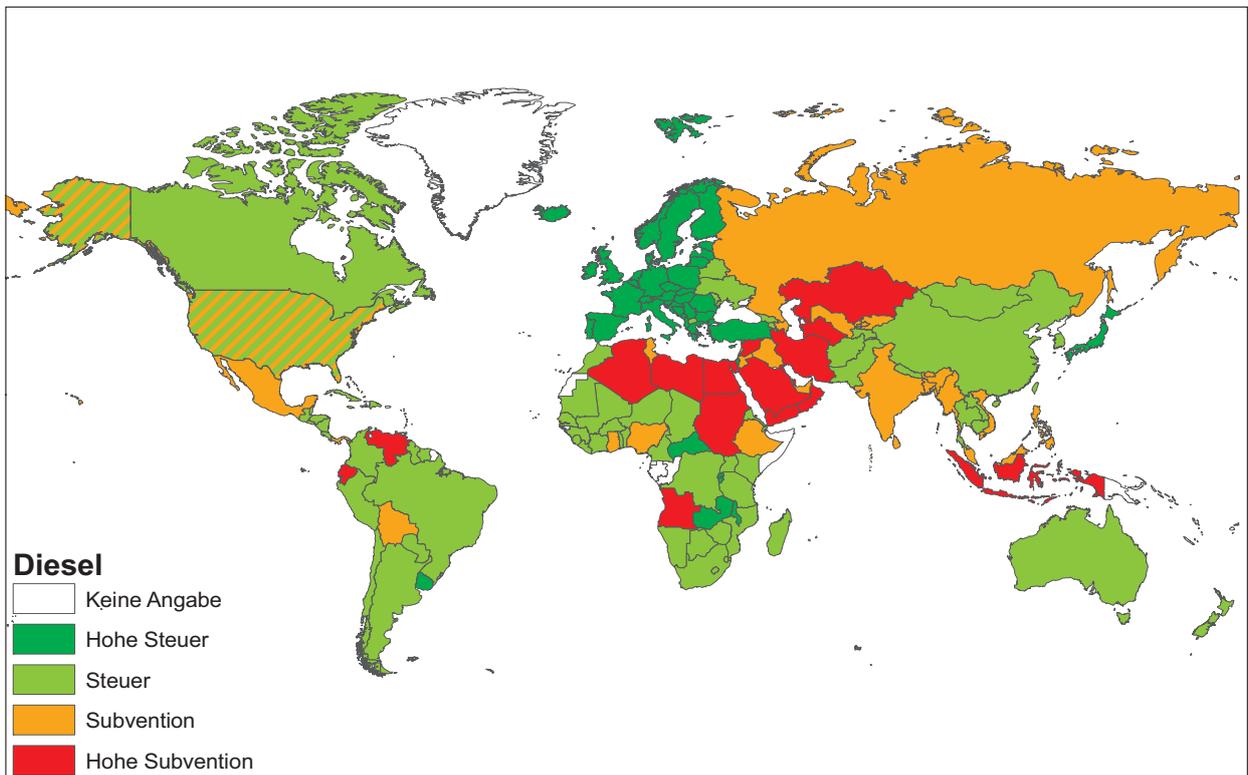
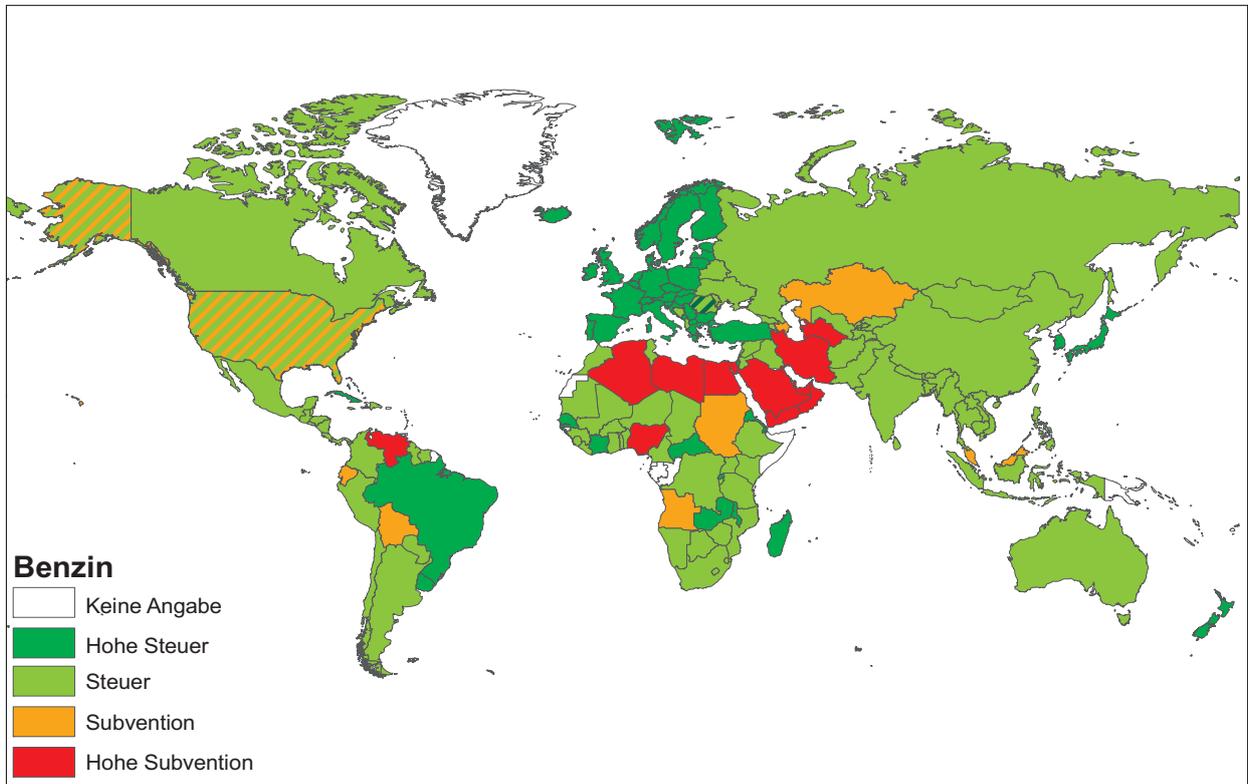
Dieses geographische Muster wirft erneut die Frage nach den Gründen für die Kraftstoffsubventionierung auf. Wie zuvor erwähnt, kann als naheliegendes Argument die Aufteilung des Ressourcenwohlstands angesehen werden. In Anlehnung daran zeigen Hochman und Zilberman (2011) sowohl modelltheoretisch als auch empirisch, dass erdölexportierende Länder die Konsumentenrente als Teil der sozialen Wohlfahrt stärker als die Produzentenrente gewichten. Dies impliziert den Wunsch nach Umverteilung zugunsten der Konsumenten und führt folglich zur Kraftstoffsubventionierung. Obwohl die Autoren das Argument nicht explizit anführen, ist ersichtlich, dass einige der subventionierenden Staaten als eher politisch instabil gelten und zudem in einigen Fällen nicht über gut ausgeprägte Institutionen verfügen. Kraftstoffsubventionen würden möglicherweise

³ Die IEA schätzt die weltweiten Kraftstoffsubventionen für das Jahr 2009 auf 312 Mrd. US-Dollar (vgl. IEA 2010, 578 f.).

⁴ Seit Januar 2011 ein Zusammenschluss aus dem *Deutschen Entwicklungsdienst* (DED) und der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

⁵ Mittlerweile wurden im Iran die Subventionen drastisch reduziert, wodurch auch die Kraftstoffpreise um ein Vielfaches angestiegen sind (vgl. Guardian 2010).

Abb. 1
Staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen



Stand: November 2010.

Quelle: GIZ (2011).

Tab. 1
Entwicklung der staatlichen Beeinflussung von Kraftstoffsteuern, Auswahl an Ländern

Besteuert 2010 stärker/subventioniert schwächer als 2004		Besteuert 2010 schwächer/subventioniert stärker als 2004	
Benzin	Diesel	Benzin	Diesel
Brasilien	Argentinien	Albanien	Angola
Bulgarien	Aserbaidshan	Algerien	Indien
China	Bosnien-Herzegowina	Ägypten	Kasachstan
Estland	Brasilien	Nigeria	Sudan
Indonesien	Bulgarien	Oman	
Irak	China	Vereinigte Arabische Emirate	
Israel	Zypern		
Lettland	Estland		
Litauen	Irak		
Neuseeland	Israel		
Rumänien	Japan		
Serbien	Lettland		
Slowakei	Malaysia		
Slowenien	Neuseeland		
Thailand	Rumänien		
Tschechische Republik	Serbien		
Zypern	Thailand		
Uruguay	Ukraine		
	Uruguay		

Quelle: GTZ (2009); GIZ (2011).

nicht existieren, falls ein höheres Maß an Umverteilung auf anderen Wegen erreicht und dadurch die Zufriedenheit der Bürger hergestellt werden könnte.

Ein weiterer Grund für die Subventionierung von Kraftstoffen in manchen erdölexportierenden Ländern könnte in ihren niedrigen Raffineriekapazitäten liegen, so dass die heimische Industrie, trotz der Ölgewinnung im eigenen Land, auf Kraftstoffimporte zu höheren Preisen angewiesen ist. Somit ist es nicht notwendigerweise nur eine Umverteilungsmaßnahme, sondern dient auch als vermeintlicher Beschäftigungsschutz.

Den Kontrast zu den oben genannten Staaten, die Kraftstoffe subventionieren, bildet das ebenfalls erdölexportierende Land Norwegen, das den zweit teuersten Diesel- und den viert teuersten Benzinpreis der Welt hat.

Steigt der Anteil der steuernden Staaten?

Abschließend wird noch ein Blick auf die zeitliche Entwicklung der Beeinflussung von Kraftstoffpreisen in den jeweiligen Ländern geworfen. Beispielhaft wird dafür das Jahr 2004 mit dem Jahr 2010 verglichen und eine Auswahl an Staaten, welche die Kategorie seit 2004 gewechselt haben, in Tabelle 1 vorgestellt. Eine größere Anzahl an Staaten ist im Zeitverlauf zu stärkerer Besteuerung bzw. schwächerer Subventionierung übergegangen. Brasilien und Chi-

na, aber auch viele Staaten in Mittel- und Osteuropa (u.a. die baltischen Staaten, Serbien, die Slowakei, Slowenien, Rumänien und die Tschechische Republik) haben mittlerweile höhere Steuern eingeführt bzw. subventionieren nicht mehr. Allerdings werden Kraftstoffe im Jahr 2010 beispielsweise in einigen OPEC-Ländern (Algerien, Angola, Nigeria und Vereinigte Arabische Emirate) stärker als im Jahr 2004 subventioniert. Darüber hinaus ist auch Indien zu einem Subventionsland von Diesel geworden. Bemerkenswert ist der Kurs des Iraks, welcher bei beiden Kraftstoffen unter Protesten der Bevölkerung die Subventionen drastisch gekürzt hat, nachdem der IWF dies zur Bedingung für die Zahlung weiterer Hilfgelder gemacht hatte (vgl. BBC News 2005). Subventionskürzungen stehen auch bei anderen Staaten auf der Agenda. Mit gutem Beispiel ist der Iran, der im Dezember 2010 diesen Schritt machte, vorgegangen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Kraftstoffpreise weltweit maßgeblich durch Staatseingriffe in Form von Steuern und Subventionen beeinflusst werden. Die meisten Staaten haben mittlerweile Steuern implementiert und nur noch wenige – vor allem einige erdölexportierende Länder – subventionieren Kraftstoffe. Jedoch geht auch in diesen Ländern der Trend immer stärker zur Abschaffung der überaus teuren Subventionen. Dies wird jedoch vermutlich zunächst grundlegende politische, aber auch andere ökonomische Reformen bedürfen und sich über einen längeren Zeitraum hinziehen.

Literatur

- Baumol, W.J. und D.F. Bradford (1970), »Optimal Departures from marginal cost pricing«, *American Economic Review* 60, 265–283.
- BBC News (2005) »Minister goes in Iraq oil crisis«, 30. Dezember, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4569360.stm.
- Europäische Kommission (2011), *Excise Duty Tables*, Part II – Energy products and Electricity, Juli, Brüssel.
- GIZ (2011), *International Fuel Prices 2010/2011, Data Preview – January 2011*, <http://www.gtz.de/de/dokumente/giz2011-international-fuel-prices-2010-2011-data-preview.pdf>.
- Goulder, L.H. (1995), »Environmental taxation and the double dividend: A reader's guide«, *International Tax and Public Finance* 2, 157–183.
- GTZ (2009), *International Fuel Prices 2009*, <http://www.gtz.de/en/the-men/29957.htm>.
- Guardian (2010), »Iranian riot police out in force as food and fuel subsidies end«, 19. Dezember, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/19/iranian-riot-police-subsidies-end>.
- Hochman, G. und D. Zilberman (2011), »The political economy of OPEC«, mimeo, Februar.
- IEA (2010), *World Energy Outlook 2010*, Paris.
- Pigou A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.
- Rietveld, P. und S. van Woudenberg (2005), »Why fuel prices differ«, *Energy Economics* 27, 79–92.

ifo Institut für Wirtschaftsforschung

im Internet:

<http://www.cesifo-group.de>

